

Научная статья

Original article

УДК 33

doi: 10.55186/2413046X_2023_9_2_85

**РОЛЬ ВЕДЕНИЯ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ В ФОРМИРОВАНИИ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
THE ROLE OF MAINTAINING A REAL ESTATE CADASTRE IN THE
FORMATION OF ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY IN THE RUSSIAN
FEDERATION**



Поликарпов Анатолий Михайлович, к.т.н, кафедра Геодезии, землеустройства и кадастров, Санкт—Петербургский государственный лесотехнический университет им. С.М. Кирова, Санкт—Петербург

Polikarpov Anatoly Mikhailovich, PhD, Department of Geodesy, Land Management and Cadastre, St. Petersburg State Forestry University named after S.M. Kirov, Saint-Petersburg

Аннотация. Современное устойчивое формирование землеустройства территорий в РФ среди прочего имеет экологический аспект. Формирование качественного устойчивого экологического состояния государства требует ведения качественного учета, мониторинга состояния земель. Рассмотрим современный порядок ведения кадастра недвижимости в России с точки зрения формирования устойчивого экологического состояния земель государства и их непосредственную связь в действующей системе учета и экологического мониторинга земель.

Abstract. The modern sustainable formation of land management in the Russian Federation, among other things, has an environmental aspect. The formation of a high-

quality sustainable ecological state of the state requires high-quality accounting and monitoring of the state of the land. Let's consider the modern procedure for maintaining the real estate cadastre in Russia from the point of view of the formation of a sustainable ecological state of the state's lands and their direct connection in the current system of accounting and environmental monitoring of lands.

Ключевые слова: государственный кадастровый учет недвижимости, единый государственный реестр недвижимости, инвентаризация объектов недвижимости, экологический мониторинг земель

Keywords: state cadastral registration of real estate, unified state register of real estate, inventory of real estate, environmental monitoring of land

Согласно действующему законодательству целью ведения кадастра недвижимого имущества в России является формирование стандартизированной базы (реестра) данных о недвижимости на территории государства с описанием ее основных характеристик, местоположения, правах. В связи с этим возникает вопрос о возможности применения сформированного реестра ЕГРН в целях действующего экологического законодательства.

Основной целью данной отрасли права является сохранение природных ресурсов Земли и защиты окружающей среды. При этом можно выделить основные тезисы, которое данное право регулирует (рис. 1).

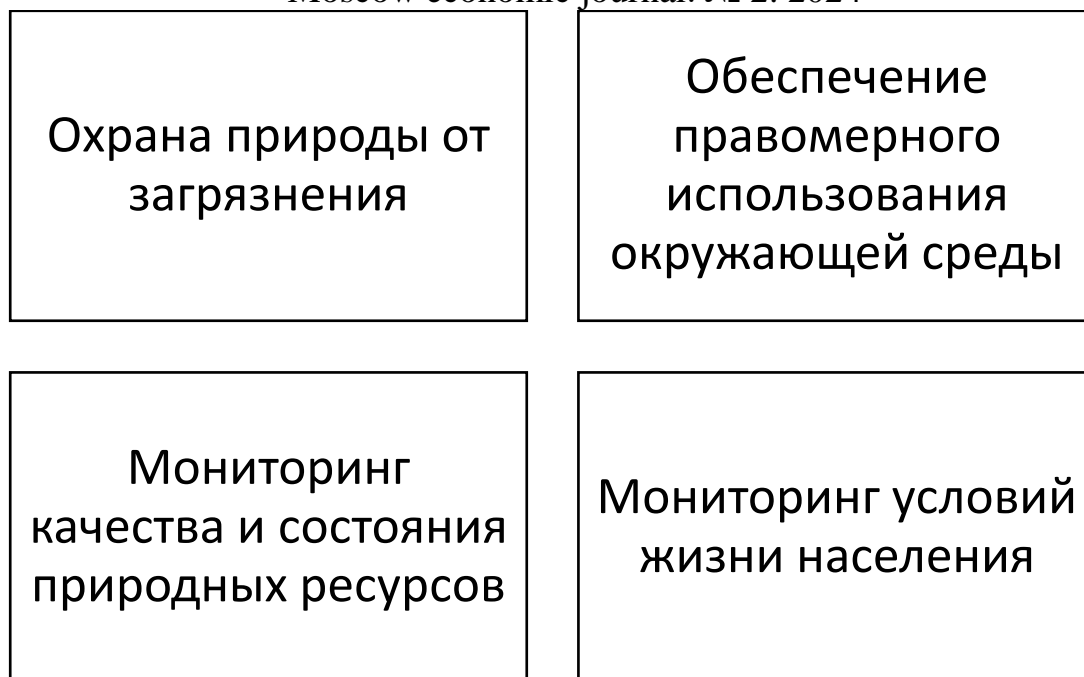


Рис.1 Основные тезисы экологического права в РФ

Прежде всего следует отметить, что в законодательстве России указывается монополия государства на природные ресурсы в пределах границ страны. В связи с этим на государство ложится полный пакет обязательств по их сохранению, восстановлению и регулированию их использования

Учет и оценка – это две грани, позволяющие оценить одно и то же явление с двух позиций – количественной и качественной. Количественный учет объективно отражает существующее положение вещей – например, сколько источников загрязнения имеет данный природопользователь, какое количество загрязняющих веществ поступает в окружающую среду в результате его деятельности, какое количество отходов образуется, сколько воды им потребляется и пр. В качественном учете присутствует и объективный, и субъективный (оценочный) элемент. Именно качественная сторона учета позволяет рассматривать его в качестве экономического инструмента.

Одна из традиционных форм учета – ведение кадастров природных ресурсов (земельного, лесного, водного и др.) не имела ранее существенного прикладного

значения, поскольку экономическая оценка ресурсов в отсутствии рыночных отношений и платности природопользования была практически невостребованной.

Одна из сложнейших задач, которую необходимо решить в будущем – это поиск новых форм учета и управления, в рамках которых могут быть реализованы взаимосвязи между:

- количественным и качественным учетом природных ресурсов и природопользователей;

- их комплексной социально-экономической оценкой;

- оценкой экологического состояния территорий, включая наличие экологически опасных источников (например, мест хранения или захоронения отходов, источников выбросов и сбросов загрязняющих веществ, иных источников вредного

- воздействия) и экономической оценкой последствий деятельности этих источников;

- возможностями многовариантного (альтернативного) управления использованием одних и тех же ресурсов или природных комплексов;

- платой за природопользование;

Более современное понимание роли учета и оценки в структуре экономического механизма охраны окружающей природной среды требует внесения ряда корректив в отношении уровней осуществления учета, круга субъектов, объектов учета и оценки, создания условий, при которых данные учета и оценки были бы реально востребованы и оказывали бы существенное влияние на состояние природной среды.

Разобщенность кадастровой информации в рамках различных ведомств, осуществляющих учет, несопоставимость данных, содержащихся в отдельных кадастрах, отсутствие в кадастрах показателей, позволяющих оценить эколого-экономическую эффективность использования природных ресурсов, могут быть преодолены в рамках комплексных территориальных кадастров природных ресурсов

Учет применительно к целям экономического механизма охраны окружающей среды должен выполнять не только информационную и оценочную, но и фискальную функции. Это не предусматривает ведения специальных фискальных кадастров природопользователей (пользователей ресурсами и загрязнителей окружающей среды). Их первичный учет как налогоплательщиков или субъектов платы за природопользование осуществляется в основном в процессе лицензирования, заключения договоров на различные виды природопользования или государственной регистрации. Специфика фискального учета в сфере природопользования заключается и в том, что учету подлежат не только субъекты, но и объекты обложения налогом или платой, а точнее говоря, их количественные и качественные параметры (например, размеры земельного участка, площадь используемой водной акватории, объемы сбрасываемых сточных вод).

В связи с предполагаемым трансформированием системы платежей в налоги, налоговые органы неизбежно столкнутся со сложностями учета. Проблема в том, что информация об официальной и реальной платежной базе (например, о массе загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду, количестве размещенных отходов и проч.) будет аккумулироваться в лицензирующих органах (Минприроды России и др.), а соответствующие налоговые декларации будут подаваться субъектами в налоговые органы.

В целях координации усилий по учету субъектов платы Министерством по налогам и сборам были приняты совместные документы (с Минприроды России, Госкомэкологии России, Государственным комитетом по земельным ресурсам и пр.), регламентирующие порядок взаимного обмена информацией о плательщиках и объектах налогообложения.

Для целей взимания платежей за природопользование, экологических налогов, обязательного экологического страхования необходим учет самих природопользователей, например, путем ведения соответствующего реестра, предусматривающего их ранжирование в зависимости от оценки экологической

опасности осуществляемой ими деятельности. Следует также установить их ответственность за своевременное предоставление полной и достоверной информации о масштабах их воздействия на окружающую среду.

В настоящее время часто используется понятие «экологическое районирование», сюда входит не только обследование природных характеристик земельного участка, физических параметров, экономических аспектов района размещения, но и выбор наиболее рационального направления использования земель, перспектива экологического развития территории, возможности организации безопасного экологического окружения.

Для реализации интегрированного подхода к экологической оценке урбанизированных территорий предлагается рассматривать в комплексе природную и техногенную составляющие.

Экологический мониторинг в таком случае вполне может опираться на геоинформационное моделирование (рис.2), который уже активно применяется при ведении кадастра недвижимости. Именно система кадастра может предоставлять основу: данные о правах на землю, данные о существующих объектах недвижимости.



Рис. 2. Формирование системы экологического мониторинга с применением современного геоинформационного моделирования и данных ЕГРН.

Геоинформационный анализ и моделирование вышеперечисленных данных выполняется в ГИС, обладающих развитым инструментарием в области построения и исследования картографических 3D-моделей, установления пространственных связей между объектами. Это позволяет решать следующие задачи:

- выявление основных закономерностей загрязнения подстилающей поверхности для экологически безопасного планирования развития селитебной застройки;
- определение и оценка эрозионного риска, вынесение рекомендаций по использованию различных участков местности с учетом эрозионной ситуации;

- моделирование зон загрязнения приземного слоя атмосферы крупными стационарными источниками (ТЭЦ и т. п.) для планирования высотной жилой застройки (выше 16 этажей);
- анализ распространения потоков загрязняющих веществ от существующих и планируемых промышленных объектов различного назначения;
- обоснование размещения новых селитебных и зеленых зон, проектируемых промышленных предприятий и объектов инфраструктуры с учетом требований экологической безопасности для здоровья населения;
- выявление приоритетных направлений в области охраны окружающей среды, вынесение рекомендаций по улучшению качества жизни населения.

В целом результаты 3D_моделирования закладывают основу для детальной оценки городской окружающей среды с учетом различных критериев (кадастровых, геодинамических, экологических, медико-биологических) и создания результирующей картографической продукции соответствующей тематики, выступающей как часть информационного обеспечения по территориальному планированию использования городских земель

Отдельно стоит вопрос содержания и самого состояния городских зеленых насаждений (ГЗН), которые рассматриваются как часть городской среды, а не как самостоятельные объекты [3]. Отслеживание количества деревьев и их состояния является сложной задачей [4], а призвать к ответственности лиц, причастных к уничтожению или порче зеленых насаждений, становится еще сложнее. Необходимость принятия решений по содержанию и развитию зеленого фонда города требует создания достоверной базы всех имеющихся зеленых насаждений, ведь при отсутствии сведений о количестве и состоянии деревьев, а также наличии недостоверных данных, могут возникнуть дополнительные расходы из бюджета для устранения последствий [5]. Инвентаризация ГЗН на данный момент проводится либо муниципальными органами 1 раз в 5 лет, руководствуясь морально и

технологически устаревшими нормативно-правовыми документами, либо путем паспортизации частными организациями, чьи услуги дорого обходятся.

При современной скорости изменения городской среды такие темпы работ являются недопустимыми [6].

Так как в настоящее время юридический статус ГЗН не конкретизирован, и они рассматриваются лишь как часть городской среды, а не как самостоятельные объекты, а мониторинг в настоящее время проводится крайне редко. Решение вопроса состояния ГЗН и общего состояния среды может решить именно кадастр недвижимости, который опирается на актуальные сведения о территории, в частности за счет данных БПЛА, а также данных спутниковой съемки, которые объективно указывают на состояние среды территории: озеленение, состояние почв и земельного покрова. На основе таких данных можно вести камеральный расчет качественных показателей территории: процент зеленых насаждений, наличие территории несанкционированных свалок, расположение территорий – источников загрязнения (промышленные территории, территории медицинских учреждений, кладбищ и т.д.).

Подводя итог следует отметить, что современный этап диджитализации способствует развитию ведения кадастра недвижимости, который вполне можно внедрять и разворачивать в действующих системах мониторинга экологической среды, причем на всех уровнях управления государством (общегосударственном, региональном и муниципальном). Вместе с этим следует учитывать такие возможности на уровне законотворчества с созданием электронных систем взаимодействия населения и государства по предоставлению данных об экологическом состоянии среды, особенно в населенных пунктах.

Назрела необходимость заменить верховенство экономических интересов взаимоотношения человека с окружающей средой на экологические доминанты, которые определяли бы экономические направления развития. Для этого требуется усиление экологических исследований для установления закономерностей и

трансформации природной среды, чтобы выделить критерии оценки экологической обстановки с целью установления хозяйственных возможностей территории и прогнозирования изменений экологической обстановки.

Для этого, в первую очередь, необходимо дополнить характеристику экологического состояния объектов эксплуатации, особенно если это связано с землей. К числу первых к этому подходят мероприятия по землеустройству и ведение кадастра недвижимости, в которых экологические составляющие отражены весьма недостаточно или отсутствуют вообще.

Введение новых экологических характеристик для производства мероприятий по землеустройству и ведения кадастра улучшает качество проводимых работ, которые должны отвечать повышенным современным требованиям с обязательным учетом охраны окружающей среды и прогноза направления развития окружающей среды..

Совершенствование экологической составляющей землеустройства и кадастра недвижимости обязывает вести систематический анализ поступающей информации и необходимые сведения реализовывать на практике. Конечно, подобные работы могут выполнять только специалисты, профессионально подготовленные для решения таких задач. В связи с этим возникает проблема подготовки таких инженеров в высших учебных заведениях. Так, в курсе лекций по землеустройству и ведению кадастра недвижимости следует внести разделы, дающие познания экологической направленности, которые ориентированы на эти названные дисциплины.

Таким образом, экологические исследования значительно повышают качество работ по землеустройству и кадастру недвижимости, так как они вносят в характеристику объектов хозяйствования необходимые научно-обоснованные сведения, которые отражают реальную действительность, выраженную в критериях экологической оценки таких важных показателей как хозяйственная емкость территории, т.е. пределы возможностей среды, исчерпание которых приводит к

нежелательным изменениям, экологические функции литосферы определенной территории, характеризующие ресурсное, геодинамическое, геохимическое, геофизическое состояния, определяющие общую экологическую обстановку среды.

Список источников

1. Земельный кодекс Российской Федерации: от 25.10.2001 № 136—ФЗ : —принят ГД ФС РФ 28.09.2001) : —одобрен СФ РФ 10.10.2001) : —ред. от 27.12.2020) [Электронный ресурс] КонсультантПлюс. ВерсияПроф. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/.
2. Федеральный закон Российской Федерации «О государственной регистрации недвижимости»: от 13.07.2015 № 218—ФЗ : —принят ГД РФ 03.07.2015) : —ред.от 03.04.2018): —одобрен СФ РФ 11.07.2007) : —с изм. и доп. вступающими в силу с 08.07.2017) [Электронный ресурс] КонсультантПлюс. ВерсияПроф. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/
3. Федеральный закон Российской Федерации «О кадастровой деятельности»: от 24.07.2007 № 221—ФЗ : —принят ГД РФ 04.07.2007) : —ред.от 03.07.2016): — одобрен СФ РФ 11.07.2007) [Электронный ресурс] КонсультантПлюс. ВерсияПроф. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/.
4. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 22.06.2015 № 387 «Об установлении формы карты-плана территории и требований к ее подготовке, формы акта согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ и требований к его подготовке» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов.
5. Экологическое право: учеб. пособие для студ. учреждений высшего проф. Образования О.Р.Саркисов, Е.Л. Любарский. -5-е изд. переработанное и доп – Казань: Центр инновационных технологий, 2014. – 335 с.
6. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // Консультант плюс: [сайт]. – URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/a12e716fced600758d252170d066851a9fb2e708/ (дата обращения: 1.06.2023). — Текст: электронный.

References

1. The Land Code of the Russian Federation: dated 10/25/2001 No. 136—FZ : —adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on 09/28/2001) : — approved by the Federal Assembly of the Russian Federation on 10.10.2001) : —ed. from 12/27/2020) [Electronic resource] ConsultantPlus. The version of the Prof. □ Access mode: [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773 /](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/).
2. Federal Law of the Russian Federation "On State Registration of Real Estate": dated 07/13/2015 No. 218—FZ : —adopted by the State Duma of the Russian Federation on 07/03/2015) : —ed. dated 04/03/2018): —approved by the Federal Assembly of the Russian Federation on 07/11/2007) : —with amendments and additions. effective from 08.07.2017) [Electronic resource] ConsultantPlus. Version of the Prof. □ Access mode: http://www.consultant.ru/document / cons_doc_LAW_182661/
3. Federal Law of the Russian Federation "On Cadastral Activity": dated 07/24/2007 No. 221—FZ : —adopted by the State Duma of the Russian Federation on 07/04/2007) : —ed. dated 07/03/2016): —approved by the Federal Assembly of the Russian Federation on 11.07.2007) [Electronic resource] ConsultantPlus. The version of the Prof. □ Access mode: http://www.consultant.ru / document/cons_doc_LAW_70088/.
4. Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation No. 387 dated 06/22/2015 "On establishing the form of the map-plan of the territory and the requirements for its preparation, the form of the act of approving the location of land boundaries when performing complex cadastral works and requirements for its preparation" // Electronic Fund of Legal and Regulatory documents.
5. Environmental law: studies. a student's manual. institutions of higher education. Education O.R.Sarkisov, E.L. Lyubarsky. -5th ed. revised and additional – Kazan: Center for Innovative Technologies, 2014. – 335 p.

6. Federal Law No. 7-FZ of 10.01.2002 "On Environmental Protection" (with amendments and additions, introduction. effective from 03/01/2023) // Consultant plus: [website]. –

URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/a12e716fced600758d252170d066851a9fb2e708/ (accessed: 1.06.2023). — Text: electronic.

© Поликарпов А.М., 2024. *Московский экономический журнал*, 2024, № 2.