

# ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, КАДАСТР И МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ  
ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ISSN 2074-7977

Том XVIII • 4 • 2023

ПУТИ И СПОСОБЫ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ  
РЕСУРСАМИ

«ДВОЙНОЙ УЧЕТ» ЗЕМЕЛЬНЫХ  
УЧАСТКОВ СЕЛЬХОЗНАЗНАЧЕНИЯ:  
ПЛЮСЫ И МИНУСЫ

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ  
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ РЕЕСТРА  
ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО  
НАЗНАЧЕНИЯ



# Пути и способы совершенствования управления земельными ресурсами



**Алакоз В. В.,**

действительный государственный советник  
Российской Федерации 2-го класса, старший научный  
сотрудник ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ, Москва

Ответственное управление системой владения и пользования земельными, лесными, водными, рыбными, минеральными и другими природными ресурсами соответствует устойчивому социальному и экономическому развитию, способному оказать помощь в искоренении нищеты и повышении продовольственной безопасности, а также создает благоприятные условия для ответственных инвестиций. Неэффективное управление оказывает негативное воздействие на социальную стабильность, устойчивое использование окружающей среды, инвестиции и экономический рост. Государству следует устранять чрезмерные правовые и процедурные требования и стремиться к преодолению барьеров с правами владения и пользования. Процедуры следует упростить, не подвергая при этом риску защищенность владения и пользования или качество отправления правосудия. Государству следует принимать антикоррупционные меры и обеспечивать их исполнение, ограничивать самоу-

правство в реализации полномочий, разрешать конфликты с привлечением внешних участников — независимой экспертизы, соответствующих профессиональных ассоциаций в сфере услуг, имеющих отношение к вопросам владения и пользования, способствовать в создании культуры работы, ориентированной на оказание услуг и основанной на этичном поведении.

«Цивилизованная жизнь в условиях рыночной экономики — это не просто результат повышения уровня благосостояния, а следствие существования правопорядка, официально закрепившего имущественные права» (Эрнандо де Сото, 1993 г.).

Надлежащие кадастры содействуют активному развитию земельного рынка и продовольственному землепользованию. Они обеспечивают гарантии землевладения и развития ипотечного рынка, от которого зависит функционирование экономики.

Об этом более подробно читайте в данном номере журнала.



ISSN 2074-7977

# ЖУРНАЛ «ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, КАДАСТР И МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ»

Том 18, № 4 (219) апрель / 2023

Научно-практический ежемесячный журнал, зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-26359 от 30.11.2006

Журнал включен в Перечень ВАК.

**Учредитель** — некоммерческое партнерство Издательский Дом «ПРОСВЕЩЕНИЕ» (117042, г. Москва, п. Бутово, ул. Южнобутовская, д. 45)

**Издатель** — © Издательский Дом «Панорама». 127015, г. Москва, Бумажный проезд, д. 14, стр. 2, подъезд 3, а/я 27; www.panor.ru

**Генеральный директор ИД «Панорама»** — Председатель Некоммерческого фонда содействия развитию национальной культуры и искусства **К. А. Москаленко**

**Издательство «Политекономиздат»** 127015, г. Москва, Бумажный проезд, д. 14, стр. 2, подъезд 3, а/я 27  
www.politeconom.ru



Издается совместно с Государственным университетом по землеустройству

**Главный редактор**  
Косинский В. В.  
kadastr@panor.ru

Компьютерная верстка Колокольников П. В.

Журнал распространяется через подписку.

Оформить подписку с любого месяца можно:

- ☒ На нашем сайте [panor.ru](http://panor.ru);
- ☒ Через нашу редакцию по тел. 8 (495) 274-2222 (многоканальный) или по заявке в произвольной форме на адрес: [podpiska@panor.ru](mailto:podpiska@panor.ru);
- ☒ По официальному каталогу Почты России «Подписные издания» (индекс — П7161);
- ☒ По «Каталогу периодических изданий» Газеты и журналы» агентства «Урал-пресс» (индекс на полугодие — 84791).

**Отдел подписки:**

тел./факс: 8 (495) 274-22-22,  
e-mail: [podpiska@panor.ru](mailto:podpiska@panor.ru)

**Отдел рекламы:** тел.: 8 (495) 274-22-22,  
e-mail: [reklama@panor.ru](mailto:reklama@panor.ru)

Журнал издается под эгидой Международной Академии сельскохозяйственных наук и организаций агропромышленного комплекса

Подписано в печать 03.04.2023 г.

Отпечатано в типографии  
ООО «Вива-Стар», 107023, г. Москва,  
ул. Электрозаводская, д. 20, стр. 3  
Установочный тираж 5000 экз.

Цена свободная

Приглашаем авторов к сотрудничеству.  
Материалы публикуются на безгонорарной основе.

## СОДЕРЖАНИЕ

### Слово к читателю

Алакоз В. В.

Пути и способы совершенствования управления земельными ресурсами ..... 193

### ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

#### Управление земельными ресурсами

Алакоз В. В.

Государственное регулирование и управление системой владения и пользования земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения. Часть II ..... 197

Статья посвящена рассмотрению длящихся годами проблем земельной политики, земельного законодательства, качеству регулирования и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве и необходимости определения путей и способов их совершенствования.

### ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

#### Инновации в землеустройстве

Иванов Н. И., Косинский В. В., Коростелёв С. П.

Роль и место землеустройства в условиях реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов ..... 205

В статье проанализирована такая роль применительно к одному из важнейших инструментов управления земельными ресурсами и объектами недвижимости — землеустройству. Рассмотрены исторические этапы становления землеустроительной отрасли и ее сопоставление в настоящем периоде с системой градостроительства. На конкретных примерах в статье показано, что строгое следование принципам градостроительства без учета доказанных научно-практических результатов землеустройства не всегда способно обеспечить устойчивое развитие территорий в соответствии с определенными государством стратегическими целями.

Буров М. П., Горбунов В. С.

Земельный кодекс 1922 года как основа современного земельного законодательства ..... 214

Положения Земельного кодекса РСФСР 1922 г. актуальны и в наши дни. Необходимо учесть имеющийся исторический опыт земельно-имущественных преобразований и на его основе формировать свежие идеи по совершенствованию стратегического планирования территориального развития в новой реальности.

Байдакова Е. В., Кровопускова В. Н., Капошко Н. А.

Оценка мелиоративного состояния переувлажненных земель при проектировании мелиоративно-землеустроительных мероприятий ..... 220

Тематика данных исследований охватывает ряд проблемных аспектов землеустройства переувлажненных земель, а рассматриваемые вопросы связаны с оценкой качества этих земель — в рамках возможности их сельскохозяйственного использования. Конечной целью проводимых исследований является проработка соответствующей расчетной методики — по оценке качества переувлажненных земель в условиях

гумидной части Нечерноземной зоны РФ. Во вводной части дается результат анализа современного состояния вопроса по актуальности рассматриваемой проблемы. В основной части характеризуется суть предлагаемой методики расчета, приводятся расчетные формулы и особенности установления их структурных показателей. В заключительной части даются анализ результатов исследований, основные выводы и рекомендации по использованию данной методики расчета на практике.

**Ле Минь Лонг**

**Основные этапы развития земельных отношений и управления земельными ресурсами в Социалистической Республике Вьетнам .....224**

В данной статье автор рассматривает основные этапы развития земельной сферы в период с 1945 г. по настоящее время, чтобы определить ее историю как базис для принятия ориентиров и решений по дальнейшему совершенствованию организации и повышению эффективности управления земельными ресурсами страны.

**Ландшафтная архитектура**

**Волгирев А. П.**

**К вопросу о «Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом до 2035 года» .....232**

В статье рассмотрена Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 г. с прогнозом до 2035 г. в части рассмотрения предложенной градостроительной политики РФ, развития городских и сельских территорий, а также развития сферы индивидуального жилищного строительства.

**КАДАСТР НЕДВИЖИМОСТИ**

**Кадастровый учет**

**Липски С. А.**

**«Двойной учет» земельных участков сельскохозяйственного назначения: плюсы и минусы. ....238**

В статье рассмотрены ключевые особенности мониторинга и реестра этих земель, которые ведет федеральный Минсельхоз, а также темпы формирования систем такого мониторинга на региональном уровне.

**Комаров С. И., Петрова Л. Е., Чибиркина Е. А.**

**К вопросу о создании и совершенствовании реестра земель сельскохозяйственного назначения .....245**

В статье рассматривается вопрос места информационных систем, базирующихся на современных цифровых технологиях, в процессе рационального использования земли. Больше года прошло с момента принятия законодательного решения о создании государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения, но ясности в вопросе о его наполнении нет.

**ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ**

**Экология землепользования**

**Мазуркин П. М., Кудряшова А. И.**

**Экологическая консолидация угодий субъектов России .....250**

В статье предложена консолидация растительного покрова по трем классам почвенного покрова по классификации ООН (трава + кустарник + деревья) на территории суши субъектов Федерации.



# CONTENTS

## Introduction

Alakoz V.V.

Ways and means of improving land management. .... 193

## LAND MANAGEMENT

### Land administration

Alakoz V.V.

State regulation and management of the system  
of ownership and use of agricultural land. Part II ..... 197

## LAND MANAGEMENT

### Land management innovations

Ivanov N.I., Kosinskiy V.V., Korostelev S.P.

The role and place of land management in the strategy  
of social and economic development of the Russian Federation  
aimed at low greenhouse gas emissions ..... 205

Burov M.P., Gorbunov V.S.

The land code of 1922 as the basis  
of modern land legislation. .... 214

Baydakova E.V., Krovopuskova V.N., Kaposhko N.A.

Evaluation of the reclaim state of waterlogged land  
in the design of reclaim and land management activities ..... 220

Le Min Long

The main stages in the development of land relations  
and land administration in the Socialist Republic of Vietnam. ... 224

### Landscape architecture

Volgirev A.P.

"The development of the construction industry  
and housing and utilities in the Russian Federation until 2030  
with a forecast until 2035" ..... 232

## REAL ESTATE CADASTER

### Cadastral registration

Lipski S.A.

"Double accounting" of agricultural land plots:  
pros and cons ..... 238

Komarov S.I., Petrova L.E., Chibirkina E.A.

Creation and improvement  
of the register of agricultural land ..... 245

## NATURE MANAGEMENT

### Land use ecology

Mazurkin P.M., Kudryashova A.I.

Environmental consolidation of lands  
in the subjects of the Russian Federation ..... 250

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Волков С.Н.,

д-р экон. наук, профессор, академик РАН,  
заведующий кафедрой землеустройства,  
(председатель редакционного  
совета журнала)

Абрамченко В.В.,

заместитель Председателя Правительства  
Российской Федерации

Алакоз В.В.,

президент Российской ассоциации  
частных землемеров

Буров М.П.,

д-р экон. наук, профессор, академик РАН,  
руководитель Центра инновационных  
программ Финансового университета  
при Правительстве РФ

Вершинин В.В.,

д-р экон. наук, профессор,  
зав. кафедрой почвоведения, экологии  
и природопользования ГУЗ

Емельянова Т.А.,

д-р экон. наук, профессор кафедры  
экономики недвижимости ГУЗ,  
заслуженный землеустроитель РФ

Липски С.А.,

д-р экон. наук, профессор, проректор  
по научной и инновационной деятельности  
ГУЗ, зав. кафедрой земельного права

Папаскири Т.В.,

д-р экон. наук, профессор, академик РАН,  
декан факультета землеустройства,  
врио ректора ГУЗ

Хлыстун В.Н.,

д-р экон. наук, профессор кафедры  
экономики недвижимости, Государственный  
университет по землеустройству,  
академик РАН

Цыпкин Ю.А.,

д-р экон. наук, профессор, зав. кафедрой  
градостроительства и пространственного  
развития, Государственный университет  
по землеустройству

Черкашина Е.В.,

д-р экон. наук, профессор, проректор  
по экономике и финансам, профессор  
кафедры землеустройства, Государственный  
университет по землеустройству

Шаповалов Д.А.,

д-р техн. наук, профессор, зав. кафедрой  
информатики, Государственный университет  
по землеустройству

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Москаленко К.А.,

генеральный директор  
НП ИД «Панорама»

Косинский В.В.,

главный редактор журнала, академик  
РАН, д-р экон. наук, профессор

DOI 10.33920/se1-04-2304-01  
УДК 332

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ.

## ЧАСТЬ II

## STATE REGULATION AND MANAGEMENT OF THE SYSTEM OF OWNERSHIP AND USE OF AGRICULTURAL LAND. PART II



**Алакоз В.В.,**  
старший научный сотрудник  
ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ, Москва  
E-mail: alakoz.zem@vniiesh.ru

**Alakoz V.V.,**  
Senior Researcher,  
Federal State Budgetary Scientific Institution  
“All-Russian Research Institute of Agricultural Economics” (VNIIESH), Moscow

**Аннотация.** Доставшаяся от предков громадная слабо заселенная на значительных территориях страна с изобилием природных ресурсов — это и благо и бремя одновременно: территорию и ресурсы нужно не только защищать от завистливых соседей и стран, исторически привыкших получать природные ресурсы за недорогую цену, но и заселять и обустраивать обширные территории налаживая производство, а не заниматься в основном собирательством и продажей даров природы, постоянно находясь в состоянии «догоняющей модели развития».

При изобилии земельных ресурсов, как минимум и наполовину неиспользованном потенциале продуктивных сельскохозяйственных земель все возрастающая в мире потребность в продуктах питания создает геополитические и экономические возможности для наращивания сельскохозяйственного производства за счет более полного физического использования пустующих сельскохозяйственных земель Нечерноземья и интенсификации сельскохозяйственного производства в регионах с более плодородными черноземными почвами. Решающую роль в реализации имеющихся возможностей по наращиванию сельскохозяйственного производства играют земельная политика, законодательство, качество правового регулирования земельных отношений и управления использованием продуктивных сельскохозяйственных земель, институциональная среда и землеустроительная инфраструктура.

Статья посвящена рассмотрению длящихся годами проблем земельной политики, земельного законодательства, качеству регулирования и управления земельными

ресурсами в сельском хозяйстве и необходимости определения путей и способов их совершенствования.

«Труд по управлению занимает господствующее положение по отношению к исполнительному труду, так же как и к услугам земли. Он как бы образует третий фактор производства (капитал + земля + труд. Значительную часть капитала составляют знания и организация производства). Труд так же пассивен, как и природные объекты (для экономической теории). Труд и земля выступают всего-навсего инструментом» (Йозеф Алоиз Шумпетер, 1883–1950 гг. «Теория экономического развития», с. 69).

**Ключевые слова:** земельные отношения, земельная политика в области регулирования земельных отношений, земельное законодательство, государственное управление в области осуществления землеустройства, кадастра, ведения земельно-информационных систем, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, долевая собственность на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, земельный налог, аренда земель, субаренда земли, арендная плата, воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

**Summary.** A huge country, sparsely populated over large areas, with an abundance of natural resources, inherited from the ancestors, this is a blessing and a burden at the same time - the territory and resources must not only be protected from envious neighbors and countries that are historically accustomed to obtain natural resources at an inexpensive price, but also populate and equip vast territories by establishing production, and not mainly engage in gathering and selling the gifts of nature, constantly being in a state of “lagging development model”.

With an abundance of land resources, and at least half of the untapped potential of productive agricultural lands, the ever-increasing need for food in the world creates geopolitical and economic opportunities for increasing agricultural production through a more complete use of vacant agricultural lands of the Non-Black Earth Region and intensification of agriculture in regions with more fertile black soil. Land policy plays a decisive role in realizing the existing opportunities to increase agricultural production, legislation, and the quality of legal regulation of land relations, management of the use of productive agricultural land, institutional environment and land management infrastructure.

The article considers long-term problems of land policy, land legislation, the quality of regulation and management of land resources in agriculture and the need to determine ways and means of their improvement.

“Administrative labor occupies a dominant position in relation to executive labor, as well as to the services of the land. It forms “the third factor” of production (capital + land + labor. A significant part of capital is knowledge and the organization of production). Labor is as passive as natural objects (for economic theory). Labor and land are just an instrument” (Josef Alois Schumpeter, 1883-1950, Theory of Economic Development, p. 69).

**Keywords:** land relations, land policy in the field of regulation of land relations, land legislation, state administration in the field of land management, cadastre, and land information systems, management and use of federal and municipal lands as well as the lands of the subjects of the Russian Federation, shared ownership on an agricultural land plot, land tax, land lease, sublease of land, rent, fertility reproduction of agricultural land.

В связи с появлением наравне с земельными участками нового объекта земельных отношений между юридическими и физическими лицами, органами государственной и муниципальной власти по поводу распределения и использования земли в виде земельной доли в праве общей собственности возникли трудноразрешимые проблемы в сфере сельскохозяйственного землепользования, связанные с неопределенностью местоположения земельных долей в отдельных контурах сельскохозяйственных угодий многоконтурных земельных участков и ограниченной правоспособностью по распоряжению этой квазисобственностью.

Поставленные цели по наделению малоимущего сельского населения капиталом путем раздачи земельных долей (если существовала именно эта цель, а не цель по присвоению сельскохозяйственных земель отдельными «эффективными» лицами), реорганизации колхозов и совхозов в более эффективные и ответственные формы хозяйствования на основе частной собственности на землю вместо государственной, в связи с прекращением финансируемого государством землеустроительного обеспечения и сопровождения хозяйственных и земельных преобразований, и при этом чтобы процесс преобразования, самоорганизации проходил в «нужном» направлении и только под действием рыночных сил — эти поставленные цели в значительной степени не были достигнуты, в том числе

и по трансформации, преобразованию земельной квазисобственности — земельных долей в земельные участки, в реализуемый финансовый капитал семьи и отдельных лиц.

Огромные площади сельскохозяйственных земель были за бесценок скуплены земельными спекулянтами, земельными рантье, владельцами латифундий путем приобретения через аффилированных с ними лиц — собственников земельных долей, земельных долей работников бывших колхозов и совхозов, пенсионеров и работников социальной сферы, проживающих на сельской территории.

Широкое распространение получил серый рынок краткосрочной, до года, аренды земель с долевой собственностью граждан, рейдерский их захват с участием коррумпированных чиновников.

В Курской области земельные доли граждан составляли на 1 января 2021 г. 39,74 % (720,3 тыс. га из 1812,3) земель, используемых организациями для производства сельскохозяйственной продукции, из них невостребованные доли составляли 34,19 % (246,3 тыс. га из 720,3).

В Белгородской области земельные доли граждан составляли 24,66 % (376,6 тыс. га из 1526,1) земель, используемых хозяйственными товариществами и обществами, производственными кооперативами и прочими предприятиями, организациями и учреждениями, из них невостребованные земельные доли граждан составляли 6,8 % (25,6 тыс. га из 376,6).

Таблица 2<sup>1</sup>

**Низкий уровень капитализации земель сельскохозяйственного назначения.  
Земельные участки, находящиеся в общей долевой собственности**

| Субъекты РФ          | Общая площадь земельных участков, находящихся в долевой собственности, тыс. га | В том числе земельных участков, сведения о границах которых отсутствуют в кадастре |      |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------|
|                      |                                                                                | тыс. га                                                                            | %    |
| 1                    | 2                                                                              | 3                                                                                  | 4    |
| Белгородская область | 1071,4                                                                         | 1031,0                                                                             | 96,3 |
| Воронежская область  | 851,1                                                                          | 102,1                                                                              | 12,0 |
| Курская область      | 1054,2                                                                         | 63,7                                                                               | 6,0  |
| Липецкая область     | 541,3                                                                          | 23,3                                                                               | 4,3  |
| Тамбовская область   | 1153,6                                                                         | 307,9                                                                              | 26,7 |
| ЦЧО                  | 4671,6                                                                         | 1528,0                                                                             | 32,7 |
| Российская Федерация | 50310,2                                                                        | 16289,0                                                                            | 32,4 |

В Липецкой области земельные доли граждан составили в 2020 г. 23,16 % (340,8 из 1471,3 тыс. га) земель, используемых организациями для производства сельскохозяйственной продукции, из них не востребуемые доли составляли 27,73 % (94,5 из 340,8 тыс. га).

Из-за высоких транзакционных издержек по выделению земельных участков в счет земельных долей многие владельцы земельных долей в Белгородской области не преобразовали свои земельные доли (квасисобственность) в земельные участки с установленными местоположением и границами своих прав собственности и возникновением ответственности по использованию земельного участка (табл. 2<sup>1</sup> и 2<sup>II</sup>).

Таблица составлена с использованием данных Доклада Министерства сельского хозяйства Российской Федерации «О состоянии

и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году». ФГБНУ «Росинформагротех», 2020 г., с. 268–273.

Отказ от проведения землеустройства произошёл не только при осуществлении земельных преобразований, но и в случае выявления ухудшения качества земель в результате осуществления сельскохозяйственной деятельности (повсеместно распространенное явление) несмотря на то, что Федеральным законом «О землеустройстве» установлена обязательность проведения землеустройства при выявлении негативного антропогенного воздействия на сельскохозяйственные земли и окружающую природную среду с целью предотвращения неправомерной деятельности, восстановления и постоянного воспроизводства плодородия сельскохозяйственных земель, защиты

Таблица 2<sup>II</sup>

**Низкий уровень капитализации земель сельскохозяйственного назначения.  
Выдел земельных участков в счет земельных долей по состоянию на 01.01.2021**

| Наименование субъектов Российской Федерации | Количество земельных участков, находящихся в общей долевой собственности по состоянию на 01.01.2021 | Из них земельных участков, находящихся в долевой собственности, в отношении которых сведения о местоположении границ в государственном кадастре недвижимости отсутствуют | Доля земельных участков, находящихся в долевой собственности, сведения о границах которых отсутствуют в кадастре недвижимости | Общая площадь земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, тыс. га | Из них площадь земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, в отношении которых сведения о местоположении границ в государственном кадастре недвижимости отсутствуют | Доля площади земельных участков, находящихся в долевой собственности, сведения о границах которых отсутствуют в кадастре недвижимости |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                           | 2                                                                                                   | 3                                                                                                                                                                        | 4                                                                                                                             | 5                                                                                    | 6                                                                                                                                                                                      | 7                                                                                                                                     |
| Белгородская область                        | 6965                                                                                                | 5967                                                                                                                                                                     | 85,67 %                                                                                                                       | 1034,576                                                                             | 995,915                                                                                                                                                                                | 92,26 %                                                                                                                               |
| Воронежская область                         | Нет данных                                                                                          |                                                                                                                                                                          |                                                                                                                               |                                                                                      |                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                       |
| Курская область                             | 25130                                                                                               | 3004                                                                                                                                                                     | 11,95 %                                                                                                                       | 507,272                                                                              | 95,959                                                                                                                                                                                 | 18,92 %                                                                                                                               |
| Липецкая область                            | 376                                                                                                 | 141                                                                                                                                                                      | 37,50 %                                                                                                                       | 518,800                                                                              | 1,300                                                                                                                                                                                  | 0,25 %                                                                                                                                |
| Тамбовская область                          | 3349                                                                                                | 566                                                                                                                                                                      | 16,90 %                                                                                                                       | 1124,550                                                                             | 275,720                                                                                                                                                                                | 24,52 %                                                                                                                               |
| ЦЧО                                         | 35820                                                                                               | 9678                                                                                                                                                                     | 27,02 %                                                                                                                       | 3185,198                                                                             | 1368,894                                                                                                                                                                               | 42,98 %                                                                                                                               |
| Российская Федерация                        | 1588954                                                                                             | 440837                                                                                                                                                                   | 27,74 %                                                                                                                       | 46455,893                                                                            | 14806,740                                                                                                                                                                              | 31,87 %                                                                                                                               |

Составлена авторами с использованием сведений Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году, с. 404–405.



их от водной и ветровой эрозии, от зарастания деревьями и кустарниками, загрязнения животноводческими отходами.

Даже в Белгородской области — единственном регионе Российской Федерации, в котором каждая сельскохозяйственная организация в соответствии с региональным законодательством могла использовать сельскохозяйственные земли только на основе разработанного ею проекта внутрихозяйственного землеустройства с разработанной системой адаптивно-ландшафтного земледелия и охраны почвы, — в 2020 г. лишь одна организация подготовила проект адаптивно-ландшафтной системы земледелия и охраны почв на площади 250 га, стоимость которого составила 30 тыс. руб.

Землеустройство — это не только экологические запреты и ограничения, что и где нельзя делать, главное — это то, что нужно делать, чтобы получить прибыль, а это бизнес, бизнеспроект, а не только зоны. Государство самоустранилось от важнейшей своей функции — землеустройства, которое является главным инструментом в наведении порядка на земле, решения социально-экономических, организационно-территориальных, правовых, экологических задач. Задачи землеустроительного проектирования на ландшафтно-экологической основе с определением ресурсного потенциала конкретного ландшафта, его буферной емкости, предела устойчивости состоят в проектировании и освоении (авторский надзор) адаптивно-ландшафтных систем земледелия, обосновании структуры посевных площадей, севооборотов, размеров полей с учетом «эрозионного разбега» по смыву почв, формировании землеустроительного каркаса сельскохозяйственных земель (карта пригодности земель для возделывания сельскохозяйственных культур). Землеустройство обеспечивает проектирование системы экологически устойчивых элементарных отдельно обрабатываемых производственных участков, расположенных на склонах близких экспозиций со сходными характеристиками по агротехнологической однородности, типу почв, механическому составу и одинаковому водному, тепловому, питательному режиму и эрозионной опасности — размеру смыва почв, не превышающему величину естественного почвообразования.

Отказ от проведения землеустройства привел к деградации почвенного плодородия страны.

По данным Методических указаний по проведению комплексного

мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, утвержденных министром сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеевым 24.09.2003 и президентом Российской академии сельскохозяйственных наук Г.А. Романенко 17.09.2003, вынос питательных веществ из почвы в 4 раза превосходит внесение их с удобрениями.

«В последние годы в почву возвращаются всего 15 % питательных веществ, отчужденных с урожаем, 60–75 % урожая формируется за счет истощения почвенного плодородия» (Титов Г.А., Гогмачадзе Г.Д. и др. Современное состояние экологии почвенного плодородия в АПК Российской Федерации. — М.: АГРО ЭКОИНФОРМ, 2010).

В материалах докладов Министерства сельского хозяйства Российской Федерации о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 и в 2018 г. отмечалось, что в Российской Федерации из обследованных 100 млн га преобладают слабогумусированные почвы — 38 млн га, почвы, содержание гумуса в которых меньше минимального, составляют значительную часть — почти 26 млн га, среднегумусированные почвы — 25 млн га, а доля сильногумусированных почв составляет почти 11 млн га.

В Прогнозе научно-технологического развития агропромышленного комплекса Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденном приказом Минсельхоза России № 3 от 12.01.2017, отмечалось, что «в России различным видам деградации подвержены значительные площади сельскохозяйственных угодий, прежде всего в ключевых черноземных районах. В числе причин — нерациональные севообороты, недостаточное и несбалансированное внесение удобрений, применение устаревшей техники. Так, ежегодный вынос питательных веществ из почвы вследствие сельскохозяйственной деятельности втрое превышает их возврат с вносимыми минеральными и органическими удобрениями. Немаловажно и повышение ответственности собственников и арендаторов за сохранение потенциала сельскохозяйственных земель, усиление экологического контроля и надзора в сельском хозяйстве».

В Белгородской области из 1297,6 тыс. га агрохимически обследованной пашни на 01.01.2021 площадь пашни с очень низким и низким содержанием органического вещества составляет 150,0 тыс. га, или 11,56 %,

**Распределение пашни по наличию склоновых земель  
и фактическому проявлению водной эрозии**

| Регион               | Площадь пашни, % на склонах |      |      |     | Фактически эродировано пашни, % |        |        |       |
|----------------------|-----------------------------|------|------|-----|---------------------------------|--------|--------|-------|
|                      | до 1°                       | 1–3° | 3–5° | >5° | слабо                           | средне | сильно | всего |
| Российская Федерация | 54,5                        | 35,9 | 7,0  | 2,6 | 18,1                            | 3,6    | 0,3    | 22,0  |
| ЦЧР                  | 50,9                        | 36,3 | 9,8  | 3,0 | 16,5                            | 3,0    | 0,6    | 20,1  |
| Белгородская область | 24,0                        | 42,0 | 26,1 | 7,9 | 34,6                            | 13,3   | 5,7    | 53,6  |

со средним — 901,1 тыс. га, или 69,44 %, с повышенным и высоким — 246,5 тыс. га, или 19,00 %.

Средне- и сильносмытые почвы занимают склоны преимущественно южных экспозиций крутизной более 3°.

Регионы Центрального Черноземья практически восстановили посевные площади сельскохозяйственных культур по сравнению с 1990 г. Липецкая область «потеряла» к началу 2022 г. всего 7,5 % посевных площадей, Белгородская — 8,8 %, Курская — 9,7 %, Воронежская — 10,2 %, Тамбовская — 10,6 %.

Наращивание сельскохозяйственного производства возможно в основном за счет инновационного развития с использованием более интенсивных агротехнологий.

Инвестирование в развитие сельскохозяйственного производства сдерживается большой долей в используемых землях арендуемых государственных и муниципальных земель, ненадежностью прав на землю в долгосрочной перспективе.

В Белгородской области организации, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, используют на праве аренды государственных и муниципальных земель 21,6 % всех используемых ими площадей, крестьянские (фермерские) хозяйства — 25,5 %, в Воронежской области соответственно 18,2 и 28,0 %, в Курской — 7,0 и 19,4 %, в Липецкой — 24,4 и 28,5 %, в Тамбовской — 22,3 и 18,3 %.

Кроме того, аренда земли, особенно краткосрочная, провоцирует порочную практику разового потребления, проедание почвенного плодородия, послеарендное снижение продуктивности сельскохозяйственных земель в результате истощительного их использования.

Государство неоправданно удерживает в своей собственности сельскохозяйственные земли, не стимулируя их приватизацию

сельскохозяйственными организациями и гражданами продаж сельскохозяйственных земель в рассрочку, передавая в долгосрочную аренду с правом выкупа, допуская при этом скупку земель не занимающимися сельскохозяйственным производством спекулянтами, рантье, лэндлордами для последующей сдачи приобретенных ими земель в аренду и субаренду сельхозтоваропроизводителям, создавая дефицит земель при их изобилии.

В Воронежской области в государственной и муниципальной собственности находится 32,94 % (1375,5 тыс. га) всех земель сельскохозяйственного назначения (4175,7 тыс. га), в том числе в собственности Российской Федерации 1,21 %, собственности Воронежской области — 2,24 %, муниципальной собственности — 7,96 %, неразграниченных государственных земель сельскохозяйственного назначения (899,5 тыс. га) — 21,54 %.

В Тамбовской области в государственной и муниципальной собственности 668,4 тыс. га (24,02 % от всех земель сельскохозяйственного назначения (2782,4 тыс. га), в том числе в собственности Российской Федерации — 3,25 %, в собственности области — 3,77 %, в муниципальной собственности — 0,45 %, неразграниченных государственных земель 460,5 тыс. га (16,55 %).

В Курской области в государственной и муниципальной собственности 465,9 тыс. га (20,5 % от 2272,3 тыс. га всех земель сельскохозяйственного назначения), в том числе 1,21 % в собственности Российской Федерации, 0,39 % в собственности области, 1,67 % в муниципальной собственности и 17,23 % (391,6 тыс. га) неразграниченной государственной собственности.

В Липецкой области в государственной и муниципальной собственности 504,6 тыс. га (26,31 % от 1917,8 тыс. га всех земель

сельскохозяйственного назначения), в том числе зарегистрировано в собственности Российской Федерации — 1,56 %, в собственности области — 2,38 %, в муниципальной собственности — 2,09 %, неразграниченные 389,1 тыс. га (20,29 %).

В Белгородской области 1006,4 тыс. га — 48,21 % земель сельскохозяйственного назначения находятся в государственной и муниципальной собственности, из которых 9,0 тыс. га (0,43 %) находятся в собственности Российской Федерации. Почти половина государственных и муниципальных земель — 470,8 тыс. га (46,78 %) передана в основном на праве аренды организациям, использующим земли для производства сельскохозяйственной продукции, 394,5 тыс. га (39,2 % от 1006,4 тыс. га) и гражданам для производства сельскохозяйственной продукции 76,3 тыс. га (7,58 % от 1006,4 тыс. га), 535,6 тыс. га (53,22 %) государственной собственности на землю не разграничены.

Земельная политика, осуществляемая в регионах Центрального Черноземья и проводимая на других территориях Российской Федерации, нуждается в решении ряда задач по преодолению системных проблем, сдерживающих социально-экономическое развитие сельских территорий и обеспечение экономически эффективного и экологически безопасного сельскохозяйственного землепользования, не позволяющих обеспечить приемлемые условия для жизни, сохранения людности сел и деревень (рабочие места, доходы сельских домохозяйств, социальное и инженерное обустройство, дороги, обеспечивающие круглогодичную связанность сел и деревень с местными цивилизационными центрами). Частью этих задач являются:

1. Разгосударствление сельскохозяйственных земель с передачей их в собственность граждан и юридических лиц;

2. Совершенствование управления фондом перераспределения земель с целью оптимизации размеров сельскохозяйственного землепользования малоземельных крестьянских (фермерских) хозяйств, индивидуальных предпринимателей, сельскохозяйственных организаций, предотвращения монопольного землепользования (избыточной концентрации приобретенных и арендованных сельскохозяйственных земель у отдельных физических и юридических лиц) с использованием административных и экономических методов регулирования,

обеспечения приоритетного доступа к земле для местных жителей, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей — как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, формирования агрохозяйственных кластеров — территорий инновационного развития с вертикальным и горизонтальным взаимодействием их резидентов на контрактной, подрядной и кооперационной основе;

3. Искоренение земельных рантье введением высоких земельных налогов и арендной платы на приобретенные и арендуемые сельскохозяйственные земли исключительно для сдачи их соответственно в аренду и субаренду;

4. Завершение создания государством за счет федерального, регионального и муниципального финансирования полноценной институциональной землеустроительной инфраструктуры, накопления необходимыми сведениями земельно-информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения, межевания и государственного кадастрового учета всех законно используемых земельных участков сельскохозяйственного назначения на систематической плановой основе, а не по запросу sporadическим способом, выделения земельных участков в счет земельных долей граждан, проведения обязательного землеустройства, без материалов которого использование земельных участков сельскохозяйственными организациями и крупными фермерскими хозяйствами запрещается;

5. Вменение агрохимической службе Министерства сельского хозяйства России при проведении агрохимических обследований обязанности по агрономической и экономической интерпретации материалов почвенных и агрохимических обследований с составлением карт, содержащих данные по пригодности, наличию ограничений для возделывания конкретных сельскохозяйственных культур, продуктивности и бонитировки почв — ценности сельхозугодий и рекомендации по использованию полей и отдельно обрабатываемых участков пашни для возделывания конкретных сельскохозяйственных культур, структуре сельскохозяйственных угодий, посевных площадей, севооборотов с выделением особо ценных продуктивных сельскохозяйственных земель, использование которых для иных целей (несельскохозяйственных) запрещается или ограничивается;

6. Увеличение налоговой ставки в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения и используемых для сельскохозяйственного производства с 0,3 до 1,5 %, что проявит экономический интерес муниципальных образований к приватизации государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения, кадастровому учету всех законно используемых земельных участков земель сельскохозяйственного назначения, устранит правовую питательную среду для размножения земельных спекулянтов — рантье по скупке сельскохозяйственных земель с практически нулевой ставкой земельного налога для сдачи их в аренду по арендной плате, превышающей земельный налог в 60 раз и более, — собирающих земельную ренту вместо государства с граждан и юридических лиц.

#### Библиографический список

7. Рональд Коуз. Фирма, рынок и право. — М.: Новое издательство, 2007. «Проблема социальных издержек». — С. 108–112. УДК 330.831.84 ББК 65.01:60.0, ISBN 978-5-98379-087-2.

8. «Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением и использованием земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности». — КВПБ ФАО ООН, Рим, 2012.

9. Заявление «Социально-экономические выгоды рационального землеустройства», одобренное Комитетом по населенным пунктам ЕЭК ООН на его 59-й сессии в сентябре 1998 г.

10. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской

Федерации в 2005 году». — Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

11. Выступление руководителя Росреестра Олега Скуфинского на «правительственном часе» в рамках заседания Совета Федерации. <https://rosreestr.gov.ru/press/archivt>. 15 декабря 2021 г. Интерфакс-Недвижимость.

12. Доклады управлений федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Белгородской, Воронежской, Курской, Липецкой и Тамбовской областям «О состоянии и использовании земель в регионах в 2020 году».

13. Доклад Министерства сельского хозяйства Российской Федерации «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году». — ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. — С. 268–273.

14. Доклад Министерства сельского хозяйства Российской Федерации «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году». — ФГБНУ «Росинформагротех», 2021. — С. 404–405.

15. Методические указания по проведению комплексного мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, утвержденные министром сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордеевым 14.09.2003 и президентом Российской Академии сельскохозяйственных наук Г. А. Романенко 17.09.2003.

16. Титов Г. А., Гогмачадзе Г. Д., Волощенко В. С., Синиговец М. Е., Эзрохин Л. М. Современное состояние экологии почвенного плодородия в АПК Российской Федерации // Журнал «Агроэкоинфо». — 2010. — № 2.

17. «Прогноз научно-технологического развития агропромышленного комплекса Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденный приказом Минсельхоза России № 3 от 12.01.2017.

## НА ПУТИ К ЭФФЕКТИВНОМУ ПРОИЗВОДСТВУ!

[linteh.panor.ru](http://linteh.panor.ru)

Научно-практический журнал  
«ЛИН-технологии: бережливое  
производство» по вопросам оптимизации производственного процесса, снижения издержек и себестоимости продукции.

### ОСНОВНЫЕ РУБРИКИ

- Лин-технологии в антикризисном менеджменте.
- Лин-школа.
- Ресурсосбережение.

Распространяется  
по подписке

и на отраслевых мероприятиях.

ПОДПИСНЫЕ ИНДЕКСЫ



80871



П7214



На правах рекламы



DOI 10.33920/sel-04-2304-02  
УДК 332

# РОЛЬ И МЕСТО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С НИЗКИМ УРОВНЕМ ВЫБРОСОВ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ

THE ROLE AND PLACE OF LAND MANAGEMENT IN THE STRATEGY OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AIMED AT LOW GREENHOUSE GAS EMISSIONS



**Иванов Н.И.,**  
д-р экономических наук,  
и.о. декана факультета  
управления недвижимостью  
и права  
E-mail: ivanov@guz.ru

**Ivanov N.I.,**  
Doctor of Economics, Acting  
Dean of the Faculty of Real Estate  
Management and Law



**Косинский В.В.,**  
д-р экономических наук,  
профессор кафедры  
землеустройства  
E-mail: kosinskiyv@guz.ru

**Kosinskiy V.V.,**  
Doctor of Economic Sciences,  
Professor of the Department  
of Land Management



**Коростелёв С.П.,**  
д-р технических  
наук, профессор  
кафедры менеджмента  
и управленческих технологий  
E-mail: spkorostelev@mail.ru

**Korostelev S.P.,**  
Doctor of Technical Sciences,  
Professor of the Department  
of Management

Государственный университет по землеустройству, Москва

**Аннотация.** В последнее время на федеральном уровне проведена большая работа по запуску и реализации принятой стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов (далее «Стратегия-2050»). Сегодня можно констатировать, что необходимая для этого нормативно-правовая база создана. Следующим этапом необходимо проанализировать и, возможно, уточнить роль и место известных в науке и практике инструментов реализации стратегических инициатив. В статье проанализирована такая роль применительно к одному из важнейших инструментов управления земельными ресурсами и объектами недвижимости — землеустройству. Рассмотрены исторические этапы становления землеустроительной отрасли и ее сопоставление в настоящем периоде с системой градостроительства.

*На конкретных примерах в статье показано, что строгое следование принципам градостроительства без учета доказанных научно-практических результатов землеустройства не всегда способно обеспечить устойчивое развитие территорий в соответствии с определенными государством стратегическими целями. Отсюда возрастает роль землеустройства, основанного на новых принципах сбалансированности и экономической, социальной и экологической устойчивости. Такое научно-техническое направление обозначено авторами как «карбоновое землеустройство». В статье даны предложения по его теоретической и практической реализации.*

**Ключевые слова:** землеустройство, градостроительство, ESG-факторы, карбоновое землеустройство, антропогенное воздействие, территориальное планирование, парниковые газы, выбросы, поглощения газов, энергоэффективность, местные органы власти.

**Summary.** Recently, a lot of work has been done at the federal level to launch and implement the adopted strategy for the socio-economic development of the Russian Federation with a low level of greenhouse gas emissions (hereinafter referred to as “Strategy 2050”). Today we can state that the necessary regulatory and legal framework has been created. The next step is to analyze and, possibly, revise the role and place of the established scientific and technical disciplines for the implementation of the strategy. The article analyzes this role in relation to one of the oldest scientific and technical disciplines – land management. The historical stages of the formation of the discipline and its place at the present stage in urban planning are considered in this paper. Using specific examples, the article shows that strict adherence to the principles of urban planning is not always able to ensure the sustainable development of territories in accordance with the Strategy 2050. Hence, the importance of land management based on new principles taking into account ESG factors is increasing. Such a new direction is designated by the authors as a “carbon land management”. The article gives the suggestions for the theoretical and practical implementation of this new scientific and technical direction.

**Keywords:** land management, urban planning, ESG factors, carbon land management, anthropogenic impact, spatial planning, greenhouse gases, emissions, gas removals, energy efficiency, local authorities.

**А**нтропогенное воздействие на природную среду, выражающееся в преобразовании сложившихся естественных экосистем, трансформации средостабилизирующих территорий, загрязнении атмосферы, водных, почвенных ресурсов, привело к существенному ухудшению ее качества. В результате возникла ответная реакция окружающей среды, которая проявляется в виде аномальных климатических явлений, угроз здоровью населения, истощения минерально-сырьевых и биоресурсов, снижения почвенного и рекреационного потенциала. Эти факторы и ограничения ориентируют человечество в сторону нового эколого-экономического мышления, ухода от модели иррационального потребительского отношения к использованию природных ресурсов к модели устойчивого территориального развития.

В последние годы на уровне национальных правительств продолжаются дискуссии и согласования решений в области изменения

климата, выработки подходов к развитию низкоуглеродной экономики. Так, например, в Российской Федерации определено ведомство, отвечающее за климатическую проблематику, — Минэкономразвития России, созданы экспертные советы при Президенте РФ, Министерстве экономического развития, Правительстве РФ, принят Федеральный закон № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов», принята «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» (далее Стратегия), запущен эксперимент по торговле углеродными единицами — квотами на выбросы парниковых газов на Сахалине, по всей стране начали создаваться карбоновые полигоны и т. д. То есть проблема начала решаться и довольно быстрыми темпами.

Необходимо отметить, что некоторые позиции получили согласование

и в межгосударственном формате. В ходе прошедшей в ноябре 2022 г. в Шарм-эш-Шейхе 27-й Конференции сторон Рамочной конвенции по изменению климата (COP27) принята инициатива «Устойчивая городская среда для следующего поколения» (SURGe) [1]. Инициатива направлена на ускорение местных и городских действий по содействию многоуровневому управлению климатом и рациональное использование территорий с привлечением многих заинтересованных сторон на местном уровне.

Эта инициатива является результатом осознания того факта, что предотвращение складывающихся негативных природно-климатических тенденций, достижение социально-экономических целей устойчивого развития возможно на основе рациональной организации территории, и прежде всего — в границах урбанизированных территорий, где проживает более половины населения мира. А по прогнозам, к 2050 г. эта доля достигнет 70 %, поскольку тенденция к урбанизации продолжает усиливаться. Городская инфраструктура также является источником 70 % выбросов, вызывающих потепление климата на планете [2].

Однако любая крупная проблема решается двумя путями — «сверху вниз» и «снизу вверх». И эти пути должны быть синхронизированы, чтобы добиться синергетического эффекта. Первый путь начал реализовываться по инициативе и указаниям Президента РФ. Очень быстро выяснилось, что для достижения поставленной цели необходимо будет совершенствовать налоговую, таможенную, внешнеэкономическую, тарифную, социальную и бюджетную политику, обеспечить структурное развитие практически всех отраслей экономики, трансформировать многие направления внутренней политики. И эта работа началась и идет ускоренными темпами. А вот решение проблемы «снизу вверх» пока еще находится в зачаточной стадии. На местах еще не пришло осознание невозможности дальнейшей бессистемной земельной политики, необходимости строгого учета природно-экологических факторов в процессе территориального планирования. Без включения в этот процесс местных органов власти, бизнеса и населения цели устойчивого развития не могут быть достигнуты [3].

При этом следует отметить, что развитие системы землеустройства, реализация инфраструктурных инициатив с учетом

природно-климатических, социально-экономических факторов и условий на местном территориальном уровне позволяют решить много сопутствующих задач в сферах муниципальной экономики, управления, социальной сферы и экологии. Среди них:

- повышение энерго- и ресурсоэффективности функционирования объектов капитального строительства за счет сокращения выбросов парниковых газов, что способствует повышению рыночной стоимости имущества собственников;

- использование инновационных технологических решений в процессе адаптации к современным требованиям использования земельно-имущественного комплекса, что способствует росту малого и среднего бизнеса на местах, росту налоговых поступлений и уменьшению безработицы;

- привлечение «зеленого финансирования» с пониженной ставкой за счет реализации проектов экodeвелопмента, природоохранных проектов совместно с социально и экологически ориентированным бизнес-сообществом и банковским сектором;

- повышение устойчивости территории на региональном уровне, городских агломераций за счет предотвращения негативных факторов развития отраслей промышленности и процессов урбанизации;

- расширение возможностей привлечения в проекты территориального развития наиболее уязвимых слоев местного общества, что способствует преодолению социальных диспропорций;

- укрепление доверия жителей к местным органам власти по результатам реализации проектов землеустройства.

Таким образом, вопрос местного территориального планирования городских агломераций, урбанизированных территорий, городов и прилегающей местности с учетом природоохранных факторов и условий приобретает сейчас первостепенное значение.

Уже с начала XX в. эти задачи успешно решали землеустроители, которые предпринимали «действия по перераспределению земель и обустройству территории, дающие землевладельцу экономическую выгоду» [4]. Со временем землеустройство превратилось в отрасль научных знаний и практического применения в целях «организации рационального использования и охраны земель» [4].

В течение советского периода система землеустройства силами всероссийского производственного проектного объединения по использованию земельных ресурсов (Росземпроект) с зональными проектными институтами, их филиалами и изыскательскими экспедициями обеспечивала на высшем уровне реализацию земельной политики государства, решение ключевых землеустроительных задач на всей территории СССР.

Однако с переходом к рыночным реформам и приватизации земель роль землеустройства в масштабах государства начала утрачиваться и вопросы планирования использования земельного фонда регионов и муниципалитетов постепенно начали регулироваться Градостроительным кодексом РФ, а землеустройству была отведена роль «организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего

Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство)» [5].

Так как на высшем государственном уровне в период рыночных преобразований не нашлось политической воли органично сопоставить цели, задачи, сферы влияния систем землеустройства и градостроительства, то появились явные перекосы в сторону развития городской застройки, ее наступления на сельские территории. Это привело к бессистемному росту городов, обусловленному сиюминутными интересами девелоперов и органов власти, без учета эколого-хозяйственных, природно-климатических и социальных последствий. Особенно ярко это проявилось в крупных агломерациях, например в Москве (рис. 1).

В советское время вокруг Москвы был создан 50-километровый защитный зеленый пояс, площадью 149 тыс. га [6], в границах которого было ограничено строительство и были

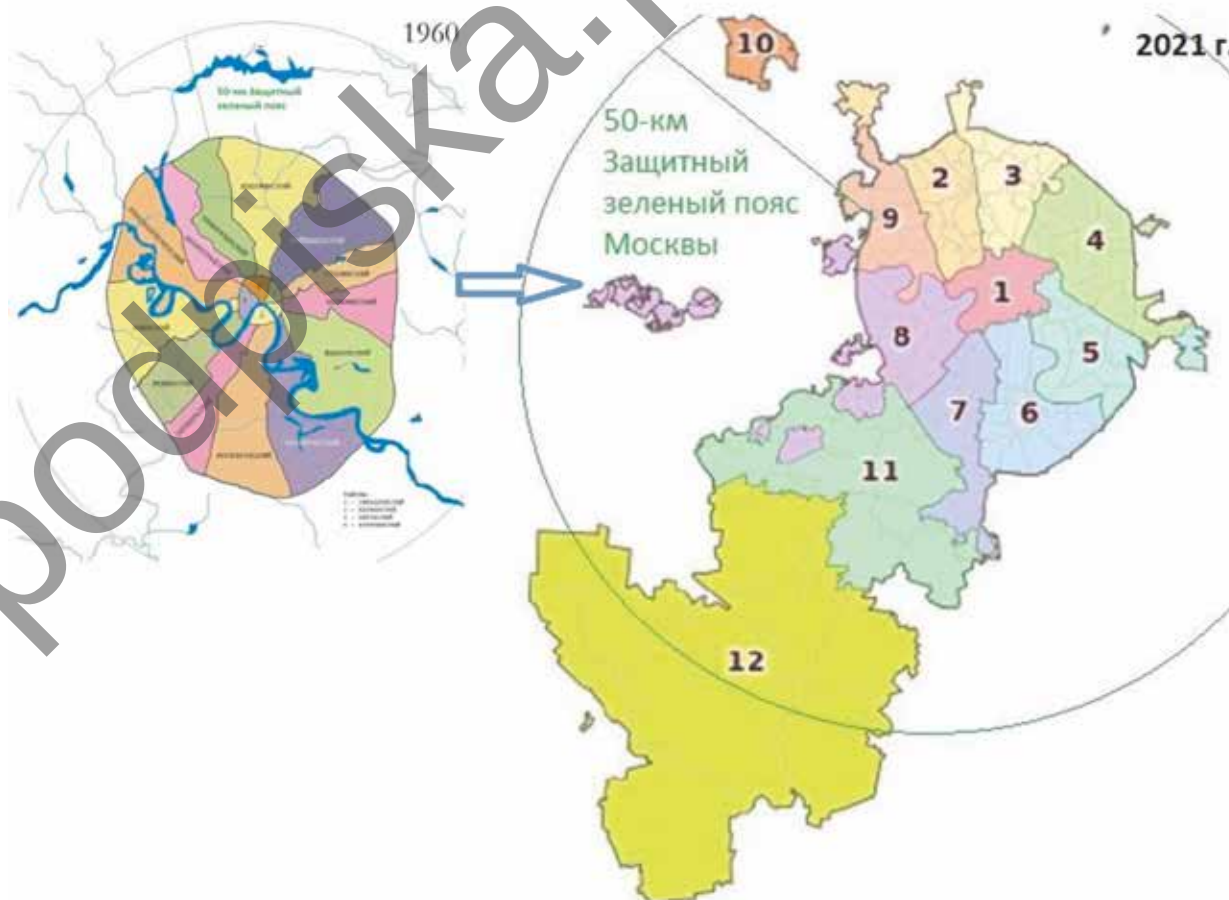


Рис. 1. Расширение границ Москвы с начала рыночных реформ



восстановлены лесные ресурсы. С началом рыночных реформ этот зеленый пояс начал интенсивно уничтожаться и застраиваться, а город стремительно и бессистемно расширяться. Так площадь зеленых насаждений в Москве и пригороде уменьшилась не менее чем на 678 га по сравнению с 2000 годом<sup>1</sup>. По официальным данным<sup>2</sup>, площадь нарушенных земель лесного фонда в Московской области составляет 14,3 тыс. га. Никакой теорией землеустройства невозможно объяснить хаотичные вкрапления Москвы в земли области и уничтожение зеленого пояса, «зеленых легких Москвы».

Подмосковные власти также активно начали изымать сельскохозяйственные и лесные территории, выполняющие средостабилизирующие функции, под застройку. Рассмотрим для примера развитие прилегающего к МКАД городского округа Красногорск Московской области, находящегося в зеленом поясе Москвы.

В советское время Красногорский район представлял собой низкоурбанизированную местность с большим количеством лесных и зеленых насаждений, полей для сельхозпроизводства. С началом рыночных реформ колхозы и совхозы прекратили свое существование и поля были переданы под индивидуальную жилую застройку. В последующие же годы начало активно развиваться многоквартирное жилищное строительство. Застройка в основном велась

бессистемно, решения местных органов власти принимались без должного эколого-хозяйственного обоснования. Однако такие полномочия органы местного самоуправления имели по Конституции РФ, Федеральному закону о местном самоуправлении (ФЗ-131 от 2003 г.) и в соответствии с п. 8 Градостроительного кодекса РФ. Первый генеральный план района, упорядочивший застройку, появился только в 2012 г.

С 2014 г. многие градостроительные функции стали концентрироваться в регионе, оставив муниципалитету лишь утверждение или согласование принятых градостроительных решений Московской области. Сам же район упразднили и на его месте образовали городской округ, что обеспечило попадание застройки всех земель под действие Градостроительного кодекса РФ.

С 2017 г. регион приступил к разработке Генерального плана и Правил землепользования и застройки для городского округа Красногорск. В самом конце 2019 года<sup>3</sup>, несмотря на возражения и протесты инициативных групп жителей, он был утвержден Советом депутатов ГО Красногорск, но до сих пор в него постоянно вносятся изменения.

Для целей дальнейшего изложения остановимся на нем более подробно.

В целях территориального планирования прямо указывается, что «Генеральный план



Рис. 2. Планируемый рост численности населения городского округа Красногорск Московской области в соответствии с Генеральным планом 2017 года

<sup>1</sup> <https://riamo.ru/article/161046/zelenyj-poyas-cto-spaset-moskvu-ot-ekologicheskogo-kollapsa-xl>

<sup>2</sup> <https://www.fedstat.ru/indicator/38129>

<sup>3</sup> [https://krasnogorsk-adm.ru/doc/doc\\_5416.html](https://krasnogorsk-adm.ru/doc/doc_5416.html)



Рис. 3. Планируемая застройка лесных участков на территории городского округа Красногорск Московской области

городского округа Красногорск разрабатывается в качестве документа, направленного на создание условий для **устойчивого развития его территорий**». Однако это заявление декларативно, так как никаких критериев устойчивости в рассматриваемом документе не указано. Более того, далее покажем, что в Генеральном плане фактически реализована антиустойчивая повестка.

По утвержденному Генеральному плану к существующему в 2017 г. жилищному фонду в размере 7487,8 тыс. м<sup>2</sup> относительно небольшого района (9077 га) к 2023 г. добавляется 5991,3 тыс. м<sup>2</sup>, а к 2039 г. — еще 40888,7 тыс. м<sup>2</sup>, то есть жилищный фонд увеличивается в 2,35 раза. При этом численность населения растет экспоненциально (рис. 2), возрастая, по сравнению с советским периодом, в 9,5 раза, и это в бывшем зеленом поясе Москвы.

Так как открытых пространств для строительства такого объема жилья не хватает, то застройка запланирована прямо на лесных участках, составляющих основу зеленого пояса Москвы, как показано на рис. 3.

К такому объему запланированного строительства жилья требуется соответствующая социальная и коммунально-бытовая инфраструктура — детские сады, школы, больницы, спортивные сооружения, торговые центры и т. д. Весь этот колоссальный объем объектов капитального строительства будет потреблять тепло и электричество. По генплану потребуется дополнительно 2766 МВт электроэнергии и 5690 Гкал/час расхода тепла. Эти дополнительные ТЭС будут выделять соответствующие выбросы парниковых газов, которые являются источником климатических и экологических проблем не только для жителей района, но и для жителей Москвы. Генеральный план эти моменты никак не освещает, выбросы CO<sub>2</sub> и снижение поглощающей способности лесов не считает, социальные последствия не прогнозирует.

Таким образом, фактически генеральные планы городов и городских агломераций, разработанные в полном соответствии с Градостроительным кодексом РФ, находятся вне парадигмы устойчивого развития и не учитывают положения принятой Стратегии



социально-экономического развития страны с низким уровнем выбросов парниковых газов.

Необходимо отметить, что в Градостроительном кодексе долгое время присутствовало понятие «комплексное и устойчивое развитие территорий (КУРТ)», однако теоретического и методического обоснования понятия «устойчивое» не последовало, и, соответственно, было непонятно, как на практике обеспечить решение задачи комплексного и устойчивого развития территорий.

В итоге в редакции 2020 г. это понятие из кодекса убрали, а оставили только «комплексное развитие территорий (КРТ)». По иронии судьбы это произошло в год, когда страна приняла соответствующую стратегию декарбонизации и устойчивого развития до 2050 г. Специалисты в сфере территориального планирования оказались в противофазе прогноза стратегического развития страны, которым предусматривается обеспечение углеродной нейтральности к 2060 г.

Но это не только проблема российского землеустройства и территориального планирования. Это общемировая проблема, на которую неоднократно обращалось внимание в докладах о городах мира структуры ООН — НАВИТАТ<sup>4</sup> (программа ООН по населенным пунктам). В них отмечалось, что города тесно связаны со своим окружением и поэтому интеграция связей между городом, пригородом и сельской местностью «в будущем подходы к городскому планированию являются ключевыми для устойчивости городов». И далее «существует настоятельная необходимость сосредоточить внимание на укреплении комплексного городского и территориального планирования, учитывающего взаимодействие между городскими, пригородными и сельскими районами».

То есть нужен комплексный подход к территориальному планированию, ориентирующийся не на девелоперов и достижение исключительно экономического эффекта за счет извлечения земельной ренты в ущерб экологическим и социальным вопросам, а согласующийся с принципами социальной, экономической и экологической устойчивости. Именно такой подход и предлагает теория и практика землеустройства.

Городские агломерации, как указывалось выше, являются главными загрязнителями

планеты. Около 70 % выбросов парниковых газов и примерно столько же потребления энергии приходится на города. Именно этот факт лежал в основе принятия решения на COP27 по инициативе «Устойчивая городская среда для следующего поколения» (SURGe).

Она будет реализовываться по пяти направлениям:

1. Здания и сооружения,
2. Городская энергетика,
3. Городские отходы,
4. Городская мобильность и транспорт,
5. Городское водоснабжение.

Это новый взгляд на содержание документов землеустройства и территориального планирования в контексте учета природно-климатических факторов, так как до COP27 большинство разработанных механизмов международной системы по охране природы были предназначены для национальных правительств, и они не указывали четкого способа, как в решении этой проблемы могут участвовать местные власти и все заинтересованные лица. Для органов власти местного уровня в докладе рекомендуется «начинать с повышения осведомленности в потребностях и предпочтениях жителей в развитии, местного понимания необходимости и возможностей, местных реалий, предопределяющих выбор, и местного инновационного потенциала». В этом направлении местным городским властям следует:

- выработать стратегию развития на определенный срок и найти способы соотношения мер по предотвращению негативных природно-климатических процессов с потребностями населения в инфраструктурном развитии;
- повышать степень участия общественности и представителей частного сектора, местных сообществ (особенно малообеспеченных) и групп местного уровня для обеспечения сбора всесторонних точек зрения в сфере территориального развития;
- используя инклюзивный открытый процесс, следует проводить оценку уязвимости генеральных планов для установления общих и дифференцированных рисков, принимать решения в части снижения и предотвращения выявленных рисков.

И прежде всего региональным и местным органам власти необходимо начинать с составления кадастра парниковых газов (ПГ)

<sup>4</sup> <https://unhabitat.org/world-cities-report-2022-envisioning-the-future-of-cities>



Рис. 4. Процессы выбросов и поглощений парниковых газов в пригородных территориальных зонах

на соответствующей территории. Для этих целей в зарубежных странах используется разработанный Ассоциацией местных органов власти за устойчивое развитие (ICLEI) рамочный документ «Международный протокол анализа выбросов парниковых газов для местных органов власти», на котором основывается большая часть городских систем учета выбросов ПГ в мире. Недавно вступивший в силу Международный стандарт определения выбросов ПГ для городов также поможет местным властям рассчитать количество выбросов в границах своих территорий. При этом следует иметь в виду, что кроме источников выбросов на территориях присутствуют поглотители газов. Это землеемкие отрасли сельского, лесного, водного хозяйства, иные землепользования. Это как раз те сектора, где у российского землеустройства сформированы наиболее масштабные компетенции (рис. 4).

Вышеизложенное свидетельствует о комплексном и взаимозависимом характере процессов выбросов и поглощений парниковых газов в пределах соответствующих территорий, что требует профессионального специализированного учета и выработки управленческих решений в сфере организации рационального использования земельных ресурсов. При этом наилучшие возможности для разработки проектных предложений по развитию территорий на основе результатов углеродного баланса предоставляет теория и практика землеустройства, которая ориентируется на обеспечение «экологической, экономической и социальной

эффективности организации территории» [4], то есть на соблюдение основополагающих принципов устойчивого развития. Ключевое условие территориального развития методами землеустройства заключается в «первоочередном решении природоохранных задач», что требует «исключения любого варианта перераспределения земельных участков и организации территории, наносящего ущерб природной среде, и обоснования мероприятий по совершенствованию землепользования и землеустройства и комплексной оценки всех видов эффективности землеустройства» [4].

Таким образом, решение задач по составлению кадастра парниковых газов и выработке рекомендаций по их оптимизации при решении градостроительных, энергетических, природоохранных и других задач наиболее целесообразно осуществлять на местном уровне с привлечением специалистов по землеустройству и кадастров или возложением соответствующих полномочий на уже сформированные подразделения в сфере управления земельно-имущественным комплексом в структуре администраций муниципального образования. В среднесрочной перспективе финансирование ставки таких энергоменеджеров (или карбоновых землеустроителей) возможно из экономии, полученной от работы системы ЕКМ. Таким же образом можно продумать финансирование работы карбонового землеустроителя из средств региона или специальных федеральных климатических фондов.

В настоящее время система землеустройства в России может быть дополнена и развита имеющимися научно-практическими результатами ученых в области не только землеустройства и кадастров, но и экологии и природопользования, изыскательской деятельности, оценки недвижимости и бизнеса. Именно такое землеустройство, учитывающее комплекс природно-хозяйственных и социально-экономических факторов и ориентирующееся на обеспечение устойчивого развития территорий, названо одним из авторов статьи «карбоновым землеустройством»<sup>5</sup> [3]. Только в этом случае создаются необходимые условия для достижения ощутимого эффекта в ходе реализации Стратегии-2050 и перехода на рельсы устойчивого развития территорий.

<sup>5</sup> Определение автора: «карбоновое землеустройство — это целенаправленное ESG-планирование и обустройство территории и объектов недвижимости с целью достижения климатической нейтральности».

Карбоновое землеустройство вносит коррективы в подход к критериям эффективности, одним из которых становится *минимизация выбросов парниковых газов с рассматриваемой территории*. Цель снижения выбросов парниковых газов автоматически создает условия улучшения экологии на территории, решения социальных вопросов, роста экономики за счет инновационных решений и малого бизнеса, привлечения на территорию инвестиций и т. д.

Корректировка целей потребует развития теории и практики землеустройства в связи с расширением влияния результатов ESG-оценки недвижимости, внедрением новых направлений экономических измерений, необходимостью расчетов эффекта мероприятий энергоэффективности недвижимости, оценки поглощающей способности сельского, лесного и водного хозяйства, организации работы землеустроителей на уровне муниципалитетов, привлечения инвестиций для реализации землеустроительных проектов и т. д.

## ВЫВОДЫ

1. После определенного этапа исследований Российская Федерация встала на путь низкоуглеродного развития экономики страны, приняв соответствующую стратегию до 2050 г. с целеполаганием углеродной нейтральности к 2060 г.

2. За последние 2 года на федеральном уровне приняты необходимые законы и подзаконные акты, которые запустили стратегию низкоуглеродного развития, однако эти решения пока не дошли до уровня местных органов власти, и население не включилось в ее реализацию.

3. На прошедшей в 2022 г. 27-й конференции Рамочной конвенции по изменению климата (РКИК) было особо отмечена роль местных органов власти в борьбе за декарбонизацию территорий и принята инициатива «Устойчивая городская среда для следующего поколения». В основе инициативы лежит признание факта, что улучшение природно-климатических условий возможно за счет принятия системных мер в сфере реализации земельной политики в регионах и муниципалитетах.

4. Проведенный анализ показал, что существующая сейчас в стране система территориального планирования на базе Градостроительного кодекса неспособна решить задачи декарбонизации урбанизированных территорий.

5. Решение задач социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов возможно на основе теории и практики землеустройства, учитывающего климатические последствия.

## Библиографический список

1. COP27 Presidency Sustainable Urban Resilience for the next Generation (SURGe), <https://unhabitat.org/cop27-presidency-sustainable-urban-resilience-for-the-next-generation-surge>
2. World Bank, «Urban Development: An Overview», 20 April 2020. Available at <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>
3. Коростелёв С. П. Карбоновое землеустройство // Статья в сборнике «Столыпинский вестник». — 2021. — Т. 4, № 5. — С. 4–19.
4. Волков С. Н. Основы землеустройства: учебное пособие. — М., 2015. — 266 с.
5. Федеральный закон «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ (в редакции от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ).
6. Чернышев С. Генеральный план реконструкции Москвы. — М., 1937. — С. 19.
7. Энергоменеджмент для муниципальных администраций. Обзор лучших практик и итоги пилотного проекта в России 2019–2020 гг. [https://gissee.ru/upload/iblock/42e/210217\\_Brosch%C3%BCre\\_EKM\\_RUS\\_Final.pdf](https://gissee.ru/upload/iblock/42e/210217_Brosch%C3%BCre_EKM_RUS_Final.pdf)
8. Коростелёв С. П. ESG-оценка недвижимости и налогообложение // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2021. — № 9.
9. Белик И. С., Стародубец Н. В., Майорова Т. В., Ячменева А. И. Механизмы реализации концепции низкоуглеродного развития экономики: монография. — Уфа: Омега Сайнс, 2016. — 119 с.
10. Управление собственностью и устойчивым развитием территорий. Ч. 1. Теоретические основы налогообложения недвижимости в системе устойчивого развития территорий: учебное пособие / С. П. Коростелёв, Н. И. Иванов, В. С. Горбунов и др. Под ред. д. т. н. Коростелёва С. П. [Электронный ресурс]. — М.: Изд-во «Научный консультант», 2020.