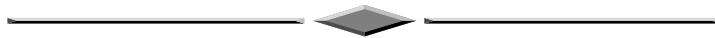


ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, КАДАСТР И МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ



УДК 528.44:332

DOI 10.33764/2411-1759-2022-27-6-152-159

К вопросу об основных понятиях в сфере землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель (в порядке обсуждения)

*И. А. Гиниятов¹**

¹ Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск, Российская Федерация

* e-mail: kadastr204@mail.ru

Аннотация. В апреле 2021 г. прекратил свое существование межгосударственный стандарт 26640–85 «Земли. Термины и определения», устанавливавший основополагающие термины и определения понятий, относящиеся к земле, и в том числе «земля», «земельные ресурсы», «категория земель», «земельное угодье» и другие, являющиеся базисом понятийного аппарата таких научных дисциплин, как землеустройство, кадастр недвижимости и мониторинг земель, объединенных одним объектом исследований – землей. На смену этому стандарту пришел новый – национальный стандарт РФ ГОСТ Р 59055–2020 «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения», принципиальным образом изменивший сам подход к установлению терминов и определений основных понятий, относящихся к земле: во-первых, исчезли основополагающие термины и определения понятий, относящиеся к землям, перечисленные выше; во-вторых, изменился ключевой аспект рассматриваемого документа, когда вместо состояния и использования земель им стали охрана земель и все связанное с охраной окружающей среды. В данной работе дана краткая характеристика нового национального стандарта, отмечены принципиальные отличия его от межгосударственного стандарта, определены проблемы, к которым могут привести произошедшие изменения в основополагающих терминах и определениях понятий, относящихся к земле, предлагаются конкретные пути их решения.

Ключевые слова: земля, земельные ресурсы, категория земель, земельное угодье, термины, определения, понятийный аппарат, межгосударственный стандарт, национальный стандарт, тезаурус земель

Введение

Любая наука должна иметь в своем распоряжении специальную терминологию, представляющую ее понятийный аппарат. Эта логично выстроенная система специальных терминов позволяет нам унифицировать процессы понимания и интерпретации процессов, явлений и разного рода взаимосвязей, возникающих и развивающихся в науке [1–6]. Не являются исключением и три научные дисциплины, заявленные в заголовке данной работы: землеустройство, кадастр недвижимости и мониторинг земель. Всех их объеди-

няет один и тот же объект их профессиональной деятельности – земля [6–9].

Сегодня, как нам кажется, трудно найти человека, сомневающегося в том, что земля является национальным богатством нашего государства, как, впрочем, и любой другой страны. Земля – это главный природный ресурс, пространственный базис для размещения всех отраслей экономики, главное средство производства в сельском и лесном хозяйстве и основной компонент в системе производства продовольствия. Иными словами, земля является необходимым материальным условием жизнедеятельности людей, проживающих на ней.

Понятие «земля» довольно часто используется в многочисленных сферах жизни и деятельности человека, начиная от самых простых и естественных отношений в быту и заканчивая межгосударственными отношениями, складывающимися в сфере международного права [10]. В наибольшей степени это справедливо для землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель, где вообще немислимо обойтись без этого понятия. Ведь именно земля является тем связующим элементом, объединяющим три эти области человеческой деятельности, будучи объектом исследований в каждой из них. И здесь многое зависит от правильного понимания самого понятия, его содержимого и вкладываемого в него смысла. Простой пример, который может подтвердить сказанное, состоит в оценке состояния земель на определенный момент времени. Очевидно, что в зависимости от того, что мы будем понимать под землей, будет во многом зависеть и получаемый результат: если это просто почва – результат один, а если это сложная многокомпонентная экологическая система – то и результат совершенно другой.

В связи с этим хотелось бы еще раз напомнить всем членам научного, образовательного и профессионального сообщества в лице ученых, обучающихся, профессорско-преподавательского состава и представителей производства, а также всем, кто в процессе своей профессиональной деятельности сталкивается с понятием «земля» в том значении, которое она имеет в теории и практике землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель, рассмотреть, какова ее структура и какой смысл мы вкладываем в это понятие при его использовании. Это является целью и одновременно задачей данной работы.

Материалы и методы

В современном русском языке «земля» является одним из наиболее содержательных понятий: прежде всего, она, как правило, ассоциируется с почвой (грунтом), являющейся самым верхним, поверхностным слоем земной коры; во-вторых, это может быть земель-

ный участок (территория), являющийся недвижимым имуществом и объектом права собственности или любого иного права на землю, предусмотренного земельным законодательством Российской Федерации; в-третьих, земля может выступать как суша в противоположность водным поверхностям; в-четвертых, это планета в целом, на которой мы все живем и существуем.

Во второй половине XIX в. великий русский ученый Д. И. Менделеев, уточняя понятие «земля», использовавшееся политэкономиями того времени, включил в него «всю совокупность природных условий, среди которых может развиваться самая жизнь людей и вся их промышленность», включая свет и тепло солнца, атмосферный воздух, воду и т. д. [11]. При этом отмечалось, что отличие земли от других благ – в ее ограниченности: если количество любых благ можно увеличить с помощью производства, то площадь земного шара остается такой, какая есть.

Официальное определение этому понятию было дано в межгосударственном стандарте [12]: «земля – важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства». Земля в данном определении рассматривается в большей степени как природный ресурс, главной характеристикой которого является пространство (территория), на которой мы существуем, развиваемся и которую осваиваем в своих интересах. Из этого же определения следует очевидный факт: земля – это сложная многокомпонентная экологическая система, состоящая из вышеперечисленных природных компонентов, что нашло свое отражение в современном земельном законодательстве, подчеркнувшем важное значение земли для человека как основы его жизнедеятельности [13]. При этом при рассмотрении понятия земли выделяется три важных аспекта: во-первых, земля – природный объект – важнейшая составная часть окружающей природной среды, охраняемая

в соответствии с земельным законодательством; во-вторых, земля – природный ресурс, используемый в качестве главного средства производства в сельском и лесном хозяйстве и пространственного базиса для размещения всех отраслей человеческой деятельности на территории государства; в-третьих, земля – недвижимое имущество, являющееся объектом права собственности либо иных прав на землю.

Характеристика земельных ресурсов государства как земель, которые используются или могут быть использованы в отраслях народного хозяйства, осуществляется с применением целого ряда показателей, определяющих распределение земель по целевому назначению, целевому использованию и формам собственности на землю [4, 12, 14].

Традиционно государственный учет наличия и использования земель в Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти осуществляют по категориям земель, земельным угодьям и формам собственности [14]. Его результатом являются систематизированные сведения, характеризующие состояние и использование земель России в физическом, правовом и экономическом аспектах (местоположение, площадь, право собственности, кадастровая стоимость и т. п.) и содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). В дальнейшем полученная таким образом информация широко используется для целей государственного и муниципального регулирования земельных отношений и принятия управленческих решений, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земель и их охрану. Актуализация сведений ЕГРН осуществляется в результате ведения Государственного мониторинга земель (ГМЗ).

Действующее земельное законодательство подразделяет все земли государства в зависимости от их целевого назначения на семь категорий, представляющих собой часть земельного фонда государства, выделяемую по основному целевому назначению и имеющую определенный правовой режим:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов);

- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

- земли особо охраняемых территорий и объектов;

- земли лесного фонда;

- земли водного фонда;

- земли запаса.

При этом на отдельных территориях России наличие всех семи категорий земель обязательно, некоторые из них (например, земли особо охраняемых территорий и объектов) могут отсутствовать.

По целевому использованию все земли делятся на земельные угодья, под которыми понимают земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по своим природно-историческим признакам [12].

Земельные угодья принято подразделять на две большие группы:

- сельскохозяйственные угодья;

- несельскохозяйственные угодья.

К первой группе относится пять видов угодий: пашни, пастбища, сенокосы, многолетние насаждения и залежи. Ко второй группе относятся все остальные угодья: лесные земли, древесно-кустарниковые насаждения, болота, земли под водой, земли под дорогами и иные несельскохозяйственные угодья. В общей площади всех земель Российской Федерации удельный вес сельскохозяйственных угодий довольно низок, что заставляет нас предъявлять достаточно высокие требования к использованию этих земель.

На сегодняшний день все земли Российской Федерации могут находиться в одной из трех форм собственности: государственной, муниципальной или частной.

Все вышеизложенное, включая понятие земли и основные термины и определения, связанные со структурой земель государства, их рациональным использованием и охраной, государственным земельным контролем (надзором) и иное, относящиеся к землям, содержится в межгосударственном стандарте [12]. Практически за сорок лет, в течение которых

он использовался, мы достаточно сильно привыкли к нему, а его содержание стало основой понятийного аппарата землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель.

Результаты и обсуждение

В апреле прошлого года, а если выражаться точнее, то 1 апреля 2021 г., межгосударственный стандарт [12] прекратил свое существование [15], а на смену ему пришел новый национальный стандарт [16], принципиальным образом изменивший сам подход к установлению терминов и определений основных понятий, относящихся к земле. Чтобы было понятнее, о чем идет речь, кратко охарактеризуем новый ГОСТ.

Начнем с введения, где авторы совершенно справедливо отмечают необходимость разработки нового стандарта в связи с многочисленными изменениями, произошедшими в течение последних 30 лет в нормативно-правовой базе, понятийно-категориальном аппарате в российском законодательстве и в связи с выработкой новых подходов к охране окружающей среды при реализации мероприятий по охране и рациональному использованию земель. Основное назначение стандарта авторы видят в установлении гармонизированных с международными терминов и определений, которые связаны с охраной и рациональным использованием земель. Областью стандартизации является охрана окружающей среды: объектом стандартизации – земли; аспектом стандартизации – термины и определения. Далее авторы утверждают, что в рассматриваемом стандарте установлены термины и определения для применения субъектами хозяйственной деятельности при использовании земель.

Несмотря на последнее утверждение, ключевым аспектом рассматриваемой разработки, на наш взгляд, все-таки является не состояние и использование земель, а их охрана и все связанное с охраной окружающей среды. Подтверждением этому служит содержание первого подраздела – «Земли. Основополагающие термины и определения» второго раздела – «Термины и определения». Первым основополагающим термином, по

мнению авторов, является термин «деградация земель», который идет под номером 1, тогда как понятие «земля» еще не было сформулировано, оно появится лишь под номером 5 как множественное число от слова «земля».

Терминам и определениям основных понятий, относящихся к земле, по праву являющимся основополагающими, таким как «земля», «земельные ресурсы», «категория земель», «земельное угодье», «рациональное использование земель» вообще не нашлось места в новом стандарте [16], а ведь именно они являются базисом понятийного аппарата таких научных дисциплин, как землеустройство, кадастр недвижимости и мониторинг земель.

В нижеследующей таблице приведена сравнительная характеристика нового национального стандарта РФ ГОСТ Р 59055–2020 «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения» и утратившего свою силу межгосударственного стандарта 26640–85 «Земли. Термины и определения» по наличию в них основополагающих терминов и определений понятий, относящихся к земле.

Как видно из таблицы, в новом национальном стандарте отсутствуют все основополагающие термины и определения понятий, относящиеся к землям, их структуре и использованию.

Все это рано или поздно приведет к возникновению разного рода проблем, связанных: с осуществлением землеустройства как совокупности мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации их рационального использования и охраны; с ведением кадастра недвижимости как систематизированного свода сведений об объектах недвижимости и землях в частности; с ведением мониторинга земель как системы наблюдений за состоянием и использованием земель. И это вполне очевидно: как можно использовать, охранять или наблюдать за объектом, который никак не определен и нет никакого понятия о том, что такое рациональное использование, которого так требуют от всех землепользователей. А как теперь должен протекать учебный процесс по одноименным учебным дисциплинам, когда даже объект познания – «земля» не имеет соответствующего определения?

Сравнительная характеристика национального и межгосударственного стандартов

Термин	Наличие термина	
	Межгосударственный ГОСТ 26640–85 «Земли. Термины и определения»	Национальный ГОСТ Р 59055–2020 «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения»
Земля	Важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства	Отсутствует
Земельные ресурсы	Земли, которые используют или могут быть использованы в отраслях народного хозяйства	Отсутствует
Земельные угодья	Земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам	Отсутствует
Категория земель	Часть единого государственного земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению и имеющая определенный правовой режим	Отсутствует
Рациональное использование земель	Обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами	Отсутствует

Все это, на наш взгляд, требует внимательного рассмотрения и оценки создавшейся ситуации специалистами, работающими в сфере землеустройства, кадастра и мониторинга земель в науке, образовании и на производстве.

Выход из создавшейся ситуации, на наш взгляд, возможен двумя путями: во-первых, в разработке нового стандарта с точки зрения состояния и использования земель с позиций землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель, что на сегодняшний день весьма затруднительно по нашему мнению; во-вторых, в разработке своего рода тезауруса земель как систематизированного свода терминов и определений, полномерно охватывающего понятия, термины и определения, связанные с землей в широком смысле ее понимания в области землеустройства, кадастра и мониторинга земель, что должно всемерно способствовать правильному пониманию в общении и взаимодействии специа-

листов-землеустроителей, кадастровых инженеров, ученых, профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений и обучающихся по направлению «Землеустройство и кадастры».

Заключение

На сегодняшний день ключевыми для развития как отдельных территорий, так и государства в целом являются инновационные решения в сфере земельно-имущественных отношений [10]. Их реализация во многом зависит от уровня квалификации специалистов в области землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель, их понимания сущности решаемых задач, объекта и предмета исследований, т. е. знания всех тех аспектов, которые принято называть понятийным аппаратом научной дисциплины.

Ситуация, сложившаяся сегодня в практике землеустройства, кадастра недвижимо-

сти и мониторинга земель и еще в большей степени в образовательной деятельности при подготовке соответствующих кадров в связи с отменой межгосударственного стандарта [12], требует, на наш взгляд, незамедлительного ее исправления, результатом которого должен стать возврат основополагающих тер-

минов и определений, связанных с землей и, прежде всего, таких терминов как «земля», «земельные ресурсы», «категория земель», «земельное угодье» и иных, составляющих основу понятийного аппарата землеустроительных, кадастровых и мониторинговых дисциплин.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Карпик А. П., Жарников В. Б. О концепциях и закономерностях развития землеустройства, кадастра и мониторинга земель // Вестник СГУГиТ. – 2019. – Т. 24, № 3. – С. 141–157.
2. Сизов А. П., Миклашевская О. В. Реализация эколого-этических принципов и требований при подготовке специалистов сферы землеустройства и кадастров // Геодезия и картография. – 2017. – № 1. – С. 60–63.
3. Атаманов С. А. Методология кадастровой деятельности // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2021. – Т. 65, № 3. – С. 8–16.
4. Камынина Н. Р., Забаева Н. М., Тарарин А. М. Формирование кадастровой отрасли и ее место в экономике России // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2019. – Т. 63, № 5. – С. 33–44.
5. Липски С. А. К вопросу о сопоставимости ведомственных информационных ресурсов о земле // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2019. – Т. 63, № 4. – С. 12–18.
6. Паспорт научной специальности 25.00.26 – Землеустройство, кадастр и мониторинг земель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://arhvak.minobrnauki.gov.ru>.
7. Варламов А. А. Земельный кадастр. Теоретические основы государственного земельного кадастра. Т. 1. – М. : КолосС, 2003. – 383 с.
8. Жигулина Т. Н., Мерецкий В. А., Воробьев Д. А., Киселева А. О. Закономерности развития кадастровой системы государства // Вестник СГУГиТ. – 2018. – Т. 23, № 4. – С. 190–202.
9. Липски С. А., Демьянова А. Д. Особенности современного состояния земельного фонда и задачи по информационному обеспечению управления в данной сфере // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2017. – № 6. – С. 59–64.
10. Сизов А. П. Современные проблемы землеустройства и кадастров. Ч. 1. Землеустройство : учеб. пособие для студентов магистратуры. – М. : МИИГАиК, 2012. – 69 с., ил.
11. Хронос. Менделеев Дмитрий Иванович [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.hrono.info/biograf/bio_m/mendelev3di.php.
12. ГОСТ 26640–85. Межгосударственный стандарт. Земли. Термины и определения [Электронный ресурс]. Дата введения 1987–01–01. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/744100004>.
14. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году [Электронный ресурс] // Росреестр: официальный сайт. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/open-service/statistika-i-analitika/zemleustroystvo-i-monitoring-zemel/monitoring-zemel/> (дата обращения 01.04.2022).
15. База ГОСТов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://allgosts.ru/01/040/gost_26640-85.
16. ГОСТ Р 59055–2020 Национальный стандарт Российской Федерации. Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения [Электронный ресурс]. Environmental protection. Lands. Terms and definitions. ОКС 01.040.13 Дата введения 2021–04–01. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об авторах

Ильгиз Ахатович Гиниятов – кандидат технических наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования.

Получено 28.07.2022

© И. А. Гиниятов, 2022

To the question of the basic concepts in the field of land management, real estate cadastre and land monitoring (in the order of discussion)

I. A. Giniyatov¹*

¹ Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

* e-mail: pochta@pochta.ru

Abstract. In April 2021, the interstate standard 26640-85 "Lands" ceased to exist. Terms and definitions", which established the fundamental terms and definitions of concepts related to land, including "land", "land resources", "category of land", "land" and others, which are the basis of the conceptual apparatus of such scientific disciplines as land management, real estate cadastre and land monitoring, united one object of research is the earth. This standard was replaced by a new one – the national standard of the Russian Federation GOST R 59055-2020 "Environmental protection. Land. Terms and definitions", which fundamentally changed the approach to the establishment of terms and definitions of basic concepts related to land: firstly, the basic terms and definitions of concepts related to land listed above disappeared; secondly, the key aspect of the document under consideration changed when instead of the state and the use of land became the protection of land and everything related to the protection of the environment. The paper gives a brief description of the new national standard, notes its fundamental differences from the old interstate standard, and identifies problems. to which the changes that have occurred in the fundamental terms and definitions of concepts related to the earth can lead, specific ways of solving them are proposed.

Keywords: land, land resources, land category, land, terms, definitions, conceptual apparatus, interstate standard, national standard, thesaurus of lands

REFERENCES

1. Karpik, A. P., & Zharnikov, V. B. (2019). About concepts and tendencies of development of land management, cadastre and land monitoring. *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 24(3), 141–157 [in Russian].
2. Sizov, A. P., & Miklashevskaya, O. V. (2017). Formation of ecological and ethical principles and requirements in the preparation of specialists in the sphere of land management and the inventory. *Geodeziya i kartografiya [Geodesy and Cartography]*, 1, 60–63 [in Russian].
3. Atamanov, S. (2021). Methodology of cadastre activity. *Izvestia vuzov. Geodeziya I aerofotos'emka [Izvestiya Vuzov. Geodesy and Aerophotosurveying]*, 65(3), 8–16 [in Russian].
4. Kamynina, N. R., Zabaeva, N. M., & Tararyn, A. M. (2019). Formation of the cadastral industry and its place in the economy of Russia. *Izvestia vuzov. Geodeziya I aerofotos'emka [Izvestiya Vuzov. Geodesy and Aerophotosurveying]*, 63(5), 33–44 [in Russian].
5. Lipski, S. A. (2019). On the issue of comparability of departmental informational resources about the land. *Izvestia vuzov. Geodeziya I aerofotos'emka [Izvestiya Vuzov. Geodesy and Aerophotosurveying]*, 63(4), 12–18 [in Russian].
6. Passport of scientific specialty 25.00.26 – Land management, cadastre and land monitoring. (n. d.). Retrieved from <http://arhvak.minobrnauki.gov.ru> [in Russian].
7. Varlamov, A. A. (2003). *Zemel'nyy kadastr. Teoreticheskie osnovy gosudarstvennogo zemel'nogo kadastra: T. 1 [Land cadastre. Theoretical foundations of the state land cadastre: Vol. 1]*. Moscow: KolosS Publ, 383 p. [in Russian].
8. Zhigulina, T. N., Meretsky, V. A., Vorobyov, D. A., & Kiseleva, A. O. (2018). Patterns of the State Cadastral System Developme. *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 23(4), 190–202 [in Russian].
9. Lipski, S., & Demyanona, A. (2017). The current state of land fund and some issues of information support of land management. *Izvestia vuzov. Geodeziya I aerofotos'emka [Izvestiya Vuzov. Geodesy and Aerophotosurveying]*, 6, 59–64 [in Russian].
10. Sizov, A. P. (2012). *Sovremennye problemy zemleustroystva i kadastrrov. Ch. 1, Zemle-ustroystvo [Contemporary problems of land management and cadastres: Part 1, Land use]*. Moscow: MIIGAiK Publ., 69 p. [in Russian].
11. Chronos. Dmitry Ivanovich Mendeleev. (n. d.). Retrieved from http://www.hrono.info/biograf/bio_m/mendeleev3di.php.

12. Interstate standard. (1987). GOST 26640-85. Lands. Terms and definitions. Date of introduction: 1987-01-01. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

13. Land Code of the Russian Federation. (n. d.). Retrieved from <https://docs.cntd.ru/document/744100004> [in Russian].

14. State (national) report on the state and use of land in the Russian Federation in 2020. (n. d.). Rosreestr. Retrieved from <https://rosreestr.gov.ru/open-service/statistika-i-analitika/zemleustroystvo-i-monitoring-zemel/monitoring-zemel/> (accessed April 01, 2022) [in Russian].

15. GOST database. (n. d.). Retrieved from https://allgosts.ru/01/040/gost_26640-85 [in Russian].

16. National Standard of the Russian Federation. (2021). GOST R 59055-2020. Environmental protection. Lands. Terms and definitions. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

Author details

Ilgiz A. Giniyatov – Ph. D., Associate Professor, Department of Cadastre and Territorial Planning.

Received 28.07.2022

© *I. A. Giniyatov*, 2022