

УДК 528.44:577.4

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИНТЕГРАЦИИ КАДАСТРА И ГЕОЭКОЛОГИИ
В УПРАВЛЕНИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ

Доцент, кандидат эконом. наук М.А. Креймер
Профессор, доктор техн. наук Л.К. Трубина

Сибирская государственная геодезическая академия, г. Новосибирск
E-mail: maksib@ngs.ru; lab.ite@ssga.ru

Аннотация. На основании обзора более 100 нормативно-методических документов, применяемых в геоэкологии с учетом семи категорий землепользования, установлена актуальность интеграции кадастра и геоэкологии. Эффективность права в землепользовании по установленной кадастровой оценке будет зависеть от полноты учета геоэкологических обстоятельств и «защищенности» от нарушения принятых оценочных кадастровых параметров.

Ключевые слова: кадастр, геоэкология

Abstract. More than 100 regulatory and methodical documents used in geocology according to seven categories of land-use were surveyed. The actuality for integration of cadastre and geocology was revealed. The efficiency of land-use certificate according to cadastral valuation will depend on the completeness of environmental compliances and «protection» from violations of adopted cadastral valuation parameters.

Keywords: cadastre, geocology

За последние 15 лет в Российской Федерации произошло существенное обновление законодательства в части регулирования новой модели природопользования, (26  27) охраны окружающей среды и управления землепользованием. Большая география России, разнообразие природных ресурсов, а также зависимость рыночной экономики от природно-климатических условий определили необходимость создания и ведения регистров, реестров, кадастров и мониторингов [1-8].

Ведение земельного кадастра и мониторинга земель осуществляется в соответствии с Земельным кодексом. По целевому назначению выделено 7 категорий земель, которые классифицированы, скорее всего, эмпирически на основе учета сложившегося земле- и природопользования и частично охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в интересах человека.

Экологический подход подразумевает установление единых закономерностей: между биосферными процессами, техногенной деятельностью человека, избытком солнечной энергии и дефицитом внутренних ресурсов, ограниченностью устойчивого развития. Биосфера как объект природопользования остается трудно классифицируемой на такие элементы, комбинация которых позволила бы учесть «её интересы» и обеспечить устойчивое развитие общества. За последние 30 лет практически не изменился посредовый анализ природопользования [9]. Относительно других природных сред наиболее разработаны прогностические модели для атмосферных процессов.

Выполнен обзор порядка 100 нормативно-методических документов относительно следующих категорий землепользования: особо охраняемые природные территории, земли лесного фонда, земли водного фонда, земли населенных пунктов (поселений), земли сельскохозяйственного назначения и земли промышленности.

Анализ нормативно-методических документов с учетом категорий землепользования показывает, что их применение для российской территории с различными природно-климатическими условиями и социально-экономическими укладами жизни посредством адресной регламентации, чаще всего на эмпирической основе, обеспечивало санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Однако за последние 15 лет снизилась оценка эффективности применяемых нормативно-методических документов и научное сопровождение природопреобразовательных проектов. Окружающая среда является средой обитания для человека и источником прибыли для бизнеса. Человек не заинтересован в ухудшении жизненной среды в результате её загрязнения и сокращения за счет различных видов деятельности. Бизнес не заинтересован в дополнительных расходах на охрану природы, уменьшении загрязнения и рациональном использовании природных ресурсов по экономическим критериям. Природа материальна, но лишена субъекта,

который бы представлял её интересы в различных договорах природопользования.

Сложность интеграции кадастра и геоэкологии в единый инструментарий объясняется тем, что в настоящее время отсутствует их системная стратификация. Поэтому для учета экологических факторов в кадастровой оценке земель проводятся инженерные изыскания [10], включающие в себя: инженерно-геодезические, инженерно-геологические, инженерно-гидрометеорологические, инженерно-экологические и инженерно-геотехнические изыскания. В свою очередь, инженерные изыскания должны учитывать деление территории государства на 7 категорий землепользования для дальнейшей кадастровой оценки и ландшафтное районирование природно-территориальных комплексов.

Эмпирически принятые 7 категорий землепользования являются также классификацией природопользования с учетом геологических и исторических закономерностей [11]. В целях интеграции кадастра и геоэкологии можно принять простую сопряженность, характеризующуюся следующим усложнением биогеохимических процессов. Первичным следует считать круговорот воды в природе, который в настоящее время конкретизирован до земель водного фонда. Благодаря влаге и теплу создаются условия для растительности и животного (27  28) мира, которые представлены как земли лесного фонда и особо охраняемые природные территории. Удобные по социально-гигиеническим критериям территории становятся землями населенных пунктов, а по экономическим критериям – землями сельскохозяйственного назначения.

Земли промышленности образуются там, где имеются запасы минерального сырья, также возможно строительство промышленных объектов, транспортных магистралей и размещение отходов производства и жизнедеятельности. История многих государств свидетельствует, что практически вся поверхность суши и дно морей содержат природные ресурсы, добыча которых возможна в определенное экономическое время.

Поэтому деление на 7 категорий землепользования условно с точки зрения ландшафтного зонирования, но необходимо для регулирования природопользования на основе территориальных и временных ограничений.

Для учета экологических факторов в каждой категории землепользования применяется своя пространственно-временная классификация. Так на особо охраняемых природных территориях классификация строится, с одной стороны, с учетом принципов заповедывания, а с другой стороны — возможностью их посещения населением [12]. Отсутствуют нормативы оптимального количества площадей особо охраняемых территорий по различным ландшафтам в Российской Федерации. Важным разделом Земельного кодекса Российской Федерации должно стать положение о минимальном количестве территории, относимой к данной категории землепользования, а в федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» — структуре этих земель по уровню заповедывания. Необходимо на основе известных типов ландшафтов и их экологических функций конкретизировать критерии выделения особо охраняемых природных территорий.

На землях лесного фонда классификация направлена на обеспечение многофункциональной роли лесов [13, 14]. Наиболее важной функцией по целевому назначению являются защитные леса. В то же время леса и недревесная растительность являются экономическим ресурсом эксплуатации. Иначе они становятся источником пожаров и гибнут от вредных организмов. Экологическое обоснование о сохранности лесных участков различных природно-территориальных комплексов и более последовательного и рационального их использования, чаще всего, бывает малоубедительным перед ожидаемой экономической выгодой.

На землях водного фонда классификация призвана, с одной стороны, обеспечить сохранение круговорота воды в природе, а с другой, полярные интересы водопользования различных отраслей народного хозяйства. Водный фактор в ландшафтоведении представлен как природный аквальный

комплекс наряду с природно-территориальным комплексом. На этом уровне проявляются противоречия районирования между делением на 20 бассейновых округов [15], в том числе выделение гидрографических районов и водохозяйственных участков, с административно-территориальным делением территории государства и созданием водоохраных зон реки, рыбоохранных зон и зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения [16–18]. Таким образом, в пределах одной категории землепользования необходима интеграция зон различного природоохранного и санитарно-гигиенического назначения.

На землях населенных пунктов применяется классификация, построенная по санитарно-гигиеническим критериям в интересах здоровья человека. В федеральном законе [19] приведены 17 санитарно-эпидемиологических требований по обеспечению безопасной среды обитания для здоровья человека, которые можно рассматривать как систему интеграции градостроительной деятельности с гигиеной. В свою очередь система санитарно-эпидемиологических требований не интегрирована с классификатором санитарно-гигиенических и эпидемиологических норм и правил. Данные классификации не нашли (28  29) применения в функциональном зонировании населенных пунктов, где непосредственно осуществляется выполнение перечисленных выше требований.

Земли населенных пунктов, несмотря на свои незначительные размеры, нуждаются в больших капитальных вложениях и постоянных расходах на эксплуатацию (ремонт, модернизацию) средств жизнеобеспечения.

Смена санитарно-гигиенических принципов на экологизацию среды жизнедеятельности человека не оправдывается, а приводит к искажению в трактовке санитарных норм и правил, особенно при использовании норм предельно допустимых концентраций в объектах окружающей среды и допустимых уровней воздействия физических факторов на организм человека. Поэтому в последнее время повышается роль санитарно-эпидемиологического законодательства на землях населенных пунктов.

На землях промышленности за классификацию можно принять перечень нормативных правовых актов и нормативных документов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, построенных по технолого-ресурсному принципу. Наряду с ним можно рассматривать санитарно-гигиенические требования, в случае расположения промышленные предприятия на землях населенных пунктов.

В настоящее время наименее изученным является вопрос об автономности каждой категории природопользования, которая с точки зрения кадастра имеет свою правовую защиту. Процессы переноса вещества и энергии «не признают» любые административно-территориальные и кадастровые деления и этим самым нарушают принципы кадастровой оценки и кадастровой регистрации участков по социально-экономическим интересам. Возникает необходимость в признании приоритета за экологическими знаниями о природном комплексе и его защищенности от смежных географических сфер, которые в свою очередь должны развиваться с учетом кадастрового деления, если признать, что эмпирическое деление земель на 7 категорий не случайно, а повторяет путь эволюционного развития биосферы.

ЛИТЕРАТУРА

1. О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий: Постановление Правительства РФ от 19.10.1996, № 1249.
2. О порядке ведения и государственного учета государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира: Постановление Правительства РФ от 10.11.1996, № 1342.
3. Положение о ведении государственного мониторинга водных объектов: Постановление Правительства РФ от 14.03.1997, № 307.
4. О государственном земельном кадастре: Федеральный закон РФ от 2.01.2000, № 28-ФЗ.
5. Земельный Кодекс РФ от 21.12.2004, № 172-ФЗ.
6. Лесной кодекс РФ от 4.12. 2006, № 200-ФЗ.
7. Водный кодекс РФ от 3.06.2006 , № 74-ФЗ.

8. Порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга: Приказ МПР РФ от 09.07.2007, № 174. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=4026&pid=867>.
9. Будыко М.И. Глобальная экология. – М.: Мысль, 1977. – 327 с.
10. Перечень видов инженерных изысканий: Постановление Правительства РФ от 19.01.2006, № 20.
11. Креймер М.А. Экологический мониторинг и схема территориального планирования субъекта федерации. / ГЕО-Сибирь-2008. Т.3. Дистанционные методы зондирования Земли и фотограмметрия, мониторинг окружающей среды, геоэкология. Ч. 2: сб. матер. IV Междунар. научн. конгресса «ГЕО-Сибирь-2008», 22-24 апреля 2008 г., Новосибирск: СГГА, 2008 –С. 74–79.
12. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995, №33-ФЗ.
13. О Фонде информации по лесным ресурсам МПР России: Приказ МПР РФ от 27.01.2003, № 50.
14. Критерии и индикаторы устойчивого управления лесами РФ: Приказ Федеральной службы лесного хозяйства РФ от 5.02.1998, № 21.
15. Об утверждении границ бассейновых округов: Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 11.10.2007 г., № 265. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=2230&pid=957>
16. Гигиенические требования к охране поверхностных вод: Санитарные правила и нормы. СанПиН 2.1.5.980–00.
17. Организация и проведение режимных наблюдений за загрязнением поверхностных вод суши на сети Роскомгидромета: Методические указания РД 52.24.309-92.
18. О Фонде информации по водным ресурсам МПР России: Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 27.01.2003, № 48.
19. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999, №52-ФЗ.

Поступила 1 июня 2009 г.

Рекомендована кафедрой экологии и природопользования СГГА

Опубликовано:

Креймер М.А., Трубина Л.К. Некоторые аспекты интеграции кадастра и геоэкологии в управлении землепользованием // Известия высших учебных заведений. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2009. – № 5. – С. 22-29.

Страницы первоисточника (26  29)