



Совершенствование кадастрового учета земель лесного фонда

Землеустройство, кадастр
и мониторинг земель

О.Н. Семенская^{1,2}✉,
А.М. Лелюхина²

АННОТАЦИЯ

Одним из принципов лесного законодательства РФ является обеспечение рационального, многофункционального, бережного и постоянного использования лесов с целью удовлетворения потребностей граждан в лесах и лесных ресурсах. Степень рациональности использования лесных ресурсов напрямую зависит от принимаемых в их отношении управленческих решений. Такие решения в свою очередь базируются на имеющейся информации о лесных ресурсах. Важной составляющей информации о лесах являются сведения о площади и границах лесных земель. В настоящее время сведения о большинстве лесных участков содержатся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) без координат границ, либо имеется информация о границах, которые пересекают границы земель других категорий. В результате проведенного исследования предложена система мер по совершенствованию кадастровых работ в отношении земель лесного фонда для обеспечения эффективного использования лесных ресурсов. Разработка предложений велась отдельно на каждом этапе кадастрового учета: сбор исходных данных, измерения на местности, подготовка документов, внесение сведений в ЕГРН. Предложенные меры позволяют обеспечить полное соответствие сведений Государственного лесного реестра (ГЛР) и ЕГРН. Эффективное управление землями лесного фонда может быть реализовано при разработке методики их кадастрового учета. Такая методика должна учитывать необходимость внесения изменений в нормативно правовые акты, вид проводимых кадастровых работ, их заказчиков, финансирование, экономическую целесообразность, геодезическое обеспечение, требования к точности, порядок проведения и многие другие аспекты, что создает значительную сферу для исследований в этой области.

АФФИЛИАЦИИ

¹ Вологодский государственный университет, Вологда, Россия

² Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва, Россия

✉ ya-kraeva@yandex.ru

ЦИТИРОВАНИЕ

Семенская О.Н., Лелюхина А.М. Совершенствование кадастрового учета земель лесного фонда // Пространственные данные: наука и технологии. 2022. № 13. С. 19–29. DOI:10.30533/scidata-2022-13-02.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

земли лесного фонда, кадастровый учет, Государственный лесной реестр, Единый государственный реестр недвижимости, землеустройство, пересечение границ, реестровые ошибки

1 Введение

Согласно статистическим данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии на долю земель лесного фонда приходится 65,8 % всего земельного фонда РФ¹.

Леса в РФ по праву считаются уникальным национальным богатством ввиду своего экологического и экономического значения. Они благотворно влияют на состояние окружающей среды, создают благоприятную экологическую обстановку. Кроме того, леса являются источником древесины и других ресурсов, необходимых для многих отраслей промышленности и потребностей общества.

Одним из принципов лесного законодательства РФ является обеспечение рационального, многофункционального, бережного и постоянного использования лесов с целью удовлетворения потребностей граждан в лесах и лесных ресурсах². Степень рациональности использования их напрямую зависит от принимаемых в их отношении управленческих решений. Такие решения, в свою очередь, базируются на имеющейся информации о лесных ресурсах. Кроме того, необходимо принимать во внимание непрерывные изменения такой информации, так как только достоверные актуальные сведения могут служить источником стратегически верных управленческих решений.

Важной составляющей информации о лесах являются сведения о площади и границах лесных земель. Точные сведения о местоположении лесных земель необходимы для предоставления лесов в аренду физическим и юридическим лицам, и, следовательно, для обеспечения рационального использования лесных ресурсов.

В настоящее время сведения о большинстве лесных участков содержатся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) без координат границ. Кроме того, в отношении некоторых лесных участков имеется информация о границах, которые пересекают границы земель других категорий.

Вопросы кадастрового учета земель лесного фонда широко изучены в работах российских ученых за последние 10–15 лет. Однако в условиях постоянных изменений земельного и лесного законодательств РФ они быстро теряют свою актуальность. Кроме того, большая часть подобных исследований направлена на устранение уже имеющихся в сведениях ЕГРН и Государственном лесном реестре (ГЛР) ошибок о землях лесного фонда. Помимо повышения качества имеющихся сведений, необходима эффективная система кадастрового учета, позволяющая в дальнейшем избежать возникновения подобных ошибок.

1 Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/Госдоклад%20%20за%202019%20год.pdf> (дата обращения: 10.08.2022).

2 Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200–ФЗ (ред. от 02.07.2021). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/ (дата обращения: 10.08.2022).

Целью исследования является разработка системы мер по совершенствованию кадастровых работ в отношении земель лесного фонда для обеспечения эффективного использования лесных ресурсов.

2 Материалы и методы

Первоочередными задачами исследования являются детальное изучение существующего порядка кадастрового учета земель лесного фонда и выявление его несовершенств. Поскольку недостатки и проблемы кадастрового учета земель лесного фонда сложились главным образом в процессе его становления и развития, для решения этой задачи в первую очередь использовался исторический метод — была рассмотрена вся история ведения реестров лесных земель и изменения состава содержащихся в них сведений.

Ведение государственных реестров природных ресурсов, в том числе лесных и земельных, а также кадастровый учет земель лесного фонда основывается на нормативно-правовых актах. Изучение и сравнение уже утративших силу и действующих в настоящее время нормативно-правовых актов было выполнено общенаучным методом анализа и сравнительно-правовым методом.

На следующем этапе было рассмотрено правовое регулирование кадастрового учета земель лесного фонда и ведения государственных реестров, осуществляемое рядом федеральных законов³.

В РФ так сложилось, что сведения о лесных землях содержатся в двух различных реестрах — ГЛР и ЕГРН, которые долгое время велись независимо друг от друга, что привело к несопоставимости их сведений.

ГЛР представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, и о лесничествах. Для удобства ведения ГЛР и проведения лесоустройства лесной фонд разделен на территориальные единицы — лесничества. Лесоустройство проводится в целях обеспечения рационального ведения лесного хозяйства и лесопользования. Помимо прочего лесоустройство включает в себя проектирование лесничеств, то есть определение их границ, разделение территорий лесничеств на участковые лесничества, затем на лесные кварталы и лесотаксационные выделы².

Принимая во внимание тот факт, что лесным участком является земельный участок, который расположен в границах лесничеств и образован в соответствии с требованиями земельного и лесного законодательства, качество проведения

³ Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ; Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25.10.2001 № 137-ФЗ; Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ; Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24.07.2007 № 221-ФЗ; Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ.

лесоустройства напрямую оказывает влияние на достоверность информации содержащейся как в ГЛР, так и в ЕГРН. Однако в 1990-х годах из-за недостаточного финансирования, обусловленного сложной экономической ситуацией в стране, произошло снижение требований к точности работ, проводимых для целей лесоустройства, что негативно отразилось на качестве лесоустроительной документации [1, 2].

В результате, после вступления в силу Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» от 24.07.2007 № 221-ФЗ, большинство лесных участков, площади которых иногда достигали нескольких миллионов гектар, были внесены в государственный кадастр недвижимости (ГКН) либо без координат границ, либо как многоконтурные участки с многочисленными пересечениями как между собой, так и с земельными участками иных категорий [3].

Соответственно, после объединения с 1 января 2017 года Единого государственного реестра прав (ЕГРП) и ГКН в ЕГРН ранее возникшие ошибки в сведениях о лесных участках были воспроизведены в новом реестре.

Таким образом, **следствием расхождения данных ГЛР и ЕГРН были:**

- 1) многочисленные случаи пересечения границ лесных и земельных участков других категорий земель [4];
- 2) невозможность обеспечить достоверность сведений ЕГРН из-за отсутствия графических сведений о местоположении границ лесных участков при выполнении кадастровых работ, связанных с образованием новых земельных участков на землях лесного фонда [5].

Кроме того, недостоверность сведений ЕГРН о лесных участках распространилась и на смежные земельные участки иных категорий. Сложившаяся ситуация привела к возникновению многочисленных споров о правах между землепользователями, требующих рассмотрения в судебном порядке [6].

Для решения этих проблем в 2017 году был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» от 29.07.2017 г. № 280-ФЗ, который получил широкую известность как Закон о лесной амнистии. Данным законом был установлен приоритет сведений ЕГРН над данными ГЛР. Положения закона также направлены на недопущение возникновения новых пересечений границ участков из-за неточного описания границ лесных участков — сведения о них больше не будут «автоматически» переноситься из ГЛР в ЕГРН.

В соответствии с данным законом начата работа по устранению имеющихся несоответствий между ЕГРН и ГЛР:

- уточнение границ таких земельных участков, которые не являются лесными, но учтены как такие в ГЛР;
- устранение реестровых ошибок в ЕГРН, возникших по причине воспроизведения в нем ошибочных сведений из ГЛР;

- снятие с кадастрового учета таких лесных участков, сведения о которых совпадают со сведениями ЕГРН об иных, уже учтенных лесных участках, что позволит устранить двойной учет одних и тех же участков.

Поскольку кадастровый учет включает в себя множество этапов, выполняемых различными субъектами кадастровой деятельности, его можно рассматривать как систему.

Системный подход к кадастровому учету позволил применить в исследовании метод декомпозиции. Применение данного специализированного метода заключается в отдельном выполнении различных задач в рамках основной — разработки предложений по совершенствованию порядка выполнения кадастровых работ и порядка внесения сведений в ЕГРН в отношении земель лесного фонда.

Такие задачи были сформулированы на основе подразделения системы кадастрового учета на этапы: сбор исходных данных, измерения на местности, подготовка документов, внесение сведений в ЕГРН. Разработку предложений по совершенствованию порядка на каждом из данных этапов целесообразно выполнять отдельно от других, поскольку каждый из них имеет свою специфику.

Применение описанных материалов и методов позволило выстроить логическую последовательность выполнения кадастровых работ и осуществления кадастрового учета земель лесного фонда, а также выявить оптимальные средства и способы их осуществления с точки зрения эффективного использования лесных ресурсов.

3 Результаты и обсуждение результатов

Недостаток установленных законом способов устранения ошибок в сведениях о лесных участках заключается в их несистемности, то есть исправления ошибок проводятся индивидуально, а не массово, соответственно ошибочные сведения в ЕГРН могут сохраняться еще долгие годы.

Для эффективного управления землями лесного фонда и других категорий в интересах государства и граждан необходимо массовое уточнение границ лесных участков, и соответственно, разработка путей реализации таких работ.

Реализацию такого массового уточнения границ лесных участков можно осуществить путем выполнения комплексных кадастровых работ. Финансирование в таком случае будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, так как земли лесного фонда находятся в федеральной собственности.

Немаловажным является вопрос геодезического обеспечения таких кадастровых работ. При всем многообразии современного оборудования для определения местоположения объектов недвижимости вопрос сводится к необходимости выбора оптимального метода определения координат границ лесных участков, исходя из экономической целесообразности и соблюдения необходимой точности [7].

Определение местоположения границ лесных участков является важнейшим этапом кадастровых работ. Для совершенствования кадастрового учета земель лесного фонда необходимо выяснить, какой из существующих методов определения координат характерных точек границ является оптимальным в отношении земель лесного фонда. Эта задача может быть осуществлена с помощью методов экспертных оценок.

Измерения на местности, являющиеся неотъемлемым этапом кадастровых работ, для земель лесного фонда основываются на результатах лесоустроительных работ. Поскольку лесоустроительная документация и сведения ГЛР фактически являются исходными данными при осуществлении кадастровых работ в отношении земель лесного фонда, их качество непосредственно оказывает влияние на достоверность всей системы кадастрового учета лесных земель. **Для обеспечения этого качества необходимо соблюдение следующих принципов ведения ГЛР:**

- 1) ведение ГЛР в системе координат, установленной для ведения ЕГРН в соответствующем субъекте РФ;
- 2) использование при ведении лесоустройства современного оборудования и методов определения координат границ, позволяющих соблюдать требования к точности установления границ земель лесного фонда;
- 3) установление с вышеуказанными требованиями к системе координат и точности не только границ лесничеств, но и границ участковых лесничеств, лесных кварталов и лесотаксационных выделов;
- 4) обеспечение грамотного соотношения границ лесных участков с границами единиц лесоустройства для удобства использования и предоставления в аренду лесных участков физическим и юридическим лицам.

Такие меры позволят осуществлять выдачу сведений из ГЛР в виде выписок в системе координат, установленной для ведения ЕГРН, что значительно упростит работу проектных организаций, обеспечит полное соответствие сведений реестров.

В соответствии с Федеральным законом «О кадастровой деятельности» от 24.07.2007 № 221-ФЗ подготовку документов, необходимых для внесения в ЕГРН сведений о земельных, в том числе и о лесных участках, осуществляет кадастровый инженер. Для качественного выполнения этого этапа работ специалист должен обладать достаточными знаниями о лесных землях и порядке ведения ГЛР. Соответствующие вопросы целесообразно освещать при подготовке кадров и проверять полученные знания при проведении квалификационного экзамена.

С целью гармонизации сведений ЕГРН и ГЛР, сохранения их сопоставимости в условиях постоянно меняющихся сведений необходимо усовершенствовать порядок межведомственного информационного взаимодействия между органами, осуществляющими ведение этих реестров.

Таким образом, совершенствование кадастрового учета земель лесного фонда возможно путем принятия системы мер, направленных на изменение земельного

и лесного законодательства, обеспечения их рационального взаимодействия. Изменение лесного законодательства подразумевает модернизацию методов и способов лесоустройства и ведения ГЛР. Изменение требуется в части обновления требований к кадрам, выполняющим кадастровый учет земель лесного фонда. Только согласованные действия и применение вышеуказанных мер позволят улучшить работу межотраслевой системы кадастрового учета земель лесного фонда.

4 Выводы

Для совершенствования кадастрового учета земель лесного фонда необходимо не только рассмотреть существующий порядок кадастрового учета в РФ, но и изучить опыт кадастрового учета других стран. Отдельные элементы систем кадастрового учета других стран могут быть применены в новом порядке кадастрового учета в РФ с учетом местных особенностей.

Эффективное управление с целью рационального использования земель лесного фонда может быть реализовано только на базе полной и достоверной информации о лесных землях, содержащейся во всех государственных реестрах.

Достижение этого требования возможно при разработке эффективной методики кадастрового учета земель лесного фонда. Такая методика должна учитывать необходимость внесения изменений в нормативно правовые акты, вид проводимых кадастровых работ, их заказчиков, финансирование, экономическую целесообразность, геодезическое обеспечение, требования к точности, порядок проведения и многие другие аспекты, которые позволят упорядочить сведения о лесных землях.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ващук Л.Н. О достоверности сведений государственного лесного реестра, изученности лесов и путях устранения выявленных недостатков // Сибирский лесной журнал. 2016. № 4. С. 26–38. DOI:10.15372/SJFS20160403.
2. Коновалова Л.В., Рудой Н.М. Проблемы кадастрового обеспечения лесоустроительных работ // Проблемы организации лесоустройства и пути их решения: Материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию со дня рождения профессора О.А. Харина. 2017. С. 36–43.
3. Хамадиярова Т.А., Лебедева О.А. Проблемы гармонизации сведений о лесных участках при создании единого государственного реестра недвижимости // Вестник Прикамского социального института. 2017. № 2 (77). С. 96–100.

4. Липски С.А. Противоречия информационных ресурсов о земле ведут к ошибочным решениям // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. № 2. С. 294–311.
5. Иванцова Е.А. Информационное обеспечение земель лесного фонда для их государственного кадастрового учета // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2018. № 3. С. 173–182.
6. Варламов А.А., Гальченко С.А., Рулева Н.П. Проблемы кадастрового учета земель лесного фонда // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 6(177). С. 53–61.
7. Краева О.Н. Методы определения координат, применяемые при межевании земельных участков лесного фонда // Инновационные технологии в науке и образовании: сборник статей VII Международной научно-практической конференции. 2018. С. 246–249.
8. Краева О.Н. Проблема несоответствия сведений ЕГРН и ГЛР и пути ее решения // Актуальные проблемы развития лесного комплекса: Материалы XVII Международной научно-технической конференции. 2019. С. 71–73.
9. Бородина О.Б., Кузнецова С.Г. Актуальные проблемы государственного кадастрового учета земельных участков лесного фонда // Московский экономический журнал. 2019. № 1. DOI:10.24411/2413-046X-2019-11027.
10. Мезенина О.Б., Зуева О.В., Кюршеева О.В. Многослойный учет в ЕГРН лесных участков, образованных для целей недропользования // Московский экономический журнал. 2020. № 3. DOI:10.24411/2413-046X-2020-10195.

АВТОРЫ

Семенская Ольга Николаевна

ФГБУ ВО «Вологодский государственный университет» (ВоГУ), Вологда, Россия
кафедра городского кадастра и геодезии, инженерно-строительный институт

 0000-0002-8042-4318

Лелюхина Анна Михайловна

ФГБОУ ВО «Московский государственный университет геодезии и картографии»
(МИИГАиК), Москва, Россия

кафедра землеустройства и кадастров, факультет управления территориями
кандидат технических наук, доцент

 0000-0003-2166-6736

Поступила 14.07.2022. Принята к публикации 10.12.2022. Опубликовано 25.12.2022.

UDC 347.2

DOI:10.30533/scidata-2022-13-02



Improvement of cadastral registration of forest lands

Olga N. Semenskaya^{1,2}✉, Anna M. Lelyukhina²

AFFILIATIONS

¹ Vologda State University, Vologda, Russia

² Moscow State University of Geodesy and Cartography, Moscow, Russia

✉ ya-kraeva@yandex.ru

CITATION

Semenskaya ON, Lelyukhina AM. Improvement of cadastral registration of forest lands. *Spatial Data: science, research and technology*. 2022;13: 19–29. DOI:10.30533/scidata-2022-13-02.

KEYWORDS

forest lands, cadastral registration, State Forest Register, Unified State Register of Real Estate, forest management, border crossing, registry errors

ABSTRACT

Ensuring rational, multifunctional, careful and permanent use of forests in order to meet the needs of citizens in forests and forest resources is one of the principles of the Russian forest legislation. The rational use level of forest resources depends on management decisions. Such decisions are based on the data about forest resources. An important component of the information about forests is the information about the area and boundaries of forest lands. Currently, the information about many forest plots is contained in Unified State Register of Real Estate without coordinates of their borders, or there is information about borders that cross the borders of other land categories. As a result of the research, the system of measures to improve cadastral works in relation to forest lands is proposed by the authors to ensure the effective use of forest resources.

The development of proposals was carried out separately at each stage of cadastral registration: collection of initial data, measurements on the ground, preparation of documents, entering information into Unified State Register of Real Estate. The proposed measures will

ensure full compliance of the data in State Forest Register and Unified State Register of Real Estate. Effective management of forest fund lands can be implemented when developing a methodology for their cadastral registration. Such methodology should take into account the need to amend regulatory legal acts, the type of cadastral work, customers, financing, economic feasibility, geodetic support, accuracy requirements, the procedure for conducting and many other aspects. It leads to a great scope for further research.

REFERENCES

1. Vashchuk LN. On the reliability of the information of the State Forest Register, the study of forests and ways to eliminate the identified shortcomings. *Siberian Forest Journal*. 2016;4: 26–38. DOI:10.15372/SJFS20160403.
2. Konovalova LV, Rudoy NM. Problems of cadastral support of forest management works. Problems of forest management organization and ways to solve them: *Materials of the All-Russian scientific and practical conference dedicated to the 80th anniversary of the birth of Professor Kharin OA*. 2017; 36–43.
3. Khamadiyarova TA, Lebedeva OA. Problems of harmonization of information on forest plots when creating a unified state register of real estate. *Bulletin of the Prikamsky Social Institute*. 2017;2 (77): 96–100.
4. Lipsky SA. Contradictions of information resources about the earth lead to erroneous decisions. *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*. 2019;2: 294–311.
5. Ivantsova EA. Information support of forest fund lands for their state cadastral registration. *Interexpo Geo-Siberia*. 2018;3: 173–182.
6. Varlamov AA, Galchenko SA, Ruleva NP. Problems of cadastral registration of forest fund lands. *Property relations in the Russian Federation*. 2016;6(177): 53-61.
7. Kraeva ON. Methods of determining coordinates used in surveying land plots of the forest fund. *Innovative technologies in science and education: Collection of articles of the VII International Scientific and Practical Conference*. 2018; 246–249.
8. Kraeva ON. The problem of discrepancy between the data of the EGRN and GLR and ways to solve it. Actual problems of the development of the forest complex: *Materials of the XVII International Scientific and Technical Conference*. 2019; 71–73.
9. Borodina OB, Kuznetsova SG. Actual problems of state cadastral registration of forest land plots. *Moscow Economic Journal*. 2019;1. DOI:10.24411/2413-046X-2019-11027.
10. Mezenina OB, Zueva OV, Kurysheva OV. Multilayered accounting in the EGRN of forest plots formed for the purposes of subsoil use. *Moscow Economic Journal*. 2020;3. DOI:10.24411/2413-046X-2020-10195.

AUTHORS

Olga N. Semenskaya

Vologda State University, Vologda, Russia

Department of Urban Cadastre and Geodesy, Institute of Civil Engineering

 0000-0002-8042-4318

Anna M. Lelyukhina

Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK), Moscow, Russia
Department of Land Management and Cadastre, Faculty of Territorial Management
Ph.D. in Engineering, Associate Professor

 0000-0003-2166-6736

Submitted: July 14, 2022. Accepted: December 10, 2022. Published: December 25, 2022.