

КАРБОНОВОЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

CARBON LAND MANAGEMENT

УДК 332.01

Коростелев С. П., доктор технических наук, профессор, профессор кафедры экономической теории и менеджмента ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству»

Korostelev S. P., spkorostelev@mail.ru

Аннотация

В статье проанализировано состояние теории и практики землеустройства в Российской Федерации и сделан вывод о кризисном состоянии внедрения теории в практику. В тоже время новые вызовы, связанные с климатической повесткой, заставляют по-новому взглянуть на роль и значение землеустройства в использовании земельного фонда как основы жизни и деятельности человека. Автором показано, что в настоящее время возникла потребность в разработке научных основ и практики нового землеустроительного направления – карбонового землеустройства. Приведены теоретические основы этого направления и даны рекомендации по развитию и внедрению в практику карбонового землеустройства.

Annotation

The article analyzes the state of theory and practice of land management in the Russian Federation and draws a conclusion about the crisis state of the theory implementation into practice. At the same time, new challenges related to the climate agenda force us to take a fresh look at the role and importance of land management in the use of the land fund as the basis of human life and

activities. The author shows that at present there is a need for the development of scientific foundations and practice of a new land management direction - carbon land management. The theoretical foundations of this direction are given and recommendations are given for the development and implementation of carbonic land management in practice.

Ключевые слова: климатическая повестка, парниковые газы, ESG, землеустройство, земельная рента, джорджизм, земля, недвижимость.

Keywords: climate agenda, greenhouse gases, ESG, land management, land rent, georgeism, land, real estate

2020 год стал определенной вехой в социально-экономическом развитии страны, началом глобальных изменений в экономике, внутренней политике и в законодательстве. Причиной этих изменений стало признание высшим руководством страны необходимости практической реализации климатической повестки. До этого времени эта повестка признавалась, но считалось, что Россия уже выполнила все свои обязательства.

Еще в 2015 году Россия приняла на себя обязательства по Парижскому климатическому соглашению и целям устойчивого развития (ЦУР), подписав соответствующие документы в ООН. После этого в стране было принято ряд стратегий и нормативных документов по проблематике устойчивого развития, направленных на реализацию положений подписанных документов. Однако большинство этих документов носило декларативный характер, так как считалось, что из-за большого количества нетронутых лесных массивов и малых темпов экономического роста Россия не оказывает существенного влияния на параметры изменения климата и мировую экологию. Однако в 2020 году ситуация резко изменилась и связаны эти изменения с угрозой введения Европейским союзом с 2023 года трансграничного углеродного налога на

экспортные товары. Для российских экспортных компаний, по расчетам Минэкономразвития, дополнительная финансовая нагрузка может составить до €50,6 млрд до 2030 года.

Угроза введения этого налога способствовало переводу проблематики из декларативной в практическую плоскость: определено Министерство отвечающее за проблематику - Минэкономразвития, созданы экспертные советы при Президенте Российской Федерации, Министерстве экономического развития, Правительстве РФ, принят Федеральный закон N 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов», разработана дорожная карта по реализации эксперимента по торговле углеродными единицами — квотами на выбросы парниковых газов на Сахалине¹, по всей стране начали создаваться карбоновые полигоны и т.д. То есть проблема начала решаться и довольно быстрыми темпами.

Однако не хватало важнейшего показателя - целевого показателя достижения климатической нейтральности в стране. В других странах он был определен. Так в Германии это 2045 г., Евросоюз в целом 2050 г., Китай 2060 г. У нас его не было. И вот 13 октября этого года Президент России Владимир Путин в ходе пленарного заседания Российской энергетической недели заявил, что РФ будет добиваться достижения углеродной нейтральности не позднее 2060 года. То есть цели поставлены и их надо реализовывать.

Любая крупная проблема решается двумя путями - “сверху-вниз” и “снизу-вверх”. Первый путь начал реализовываться по инициативе и указам Президента РФ и его спецпредставителя по этой проблематике

¹ В результате пилотного проекта планируется впервые в России создать систему торговли углеродными единицами и обеспечить достижение углеродной нейтральности региона уже к 2025 году.

Анатолия Чубайса. Очень быстро выяснилось, что для достижения поставленной цели необходимо будет пересмотреть налоговую, таможенную, внешнеэкономическую, тарифную, социальную и бюджетную политики, а также реструктуризировать практически все отрасли экономики и пересмотреть ряд направлений 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 начавшихся глобальных перемен. А без включения в этот процесс местных органов власти, бизнеса и населения цели декарбонизации не могут быть достигнуты.

Для того, чтобы понять насколько это важно достаточно привести данные по основным источникам выбросов углекислого газа в атмосферу /1/ (рис.1).

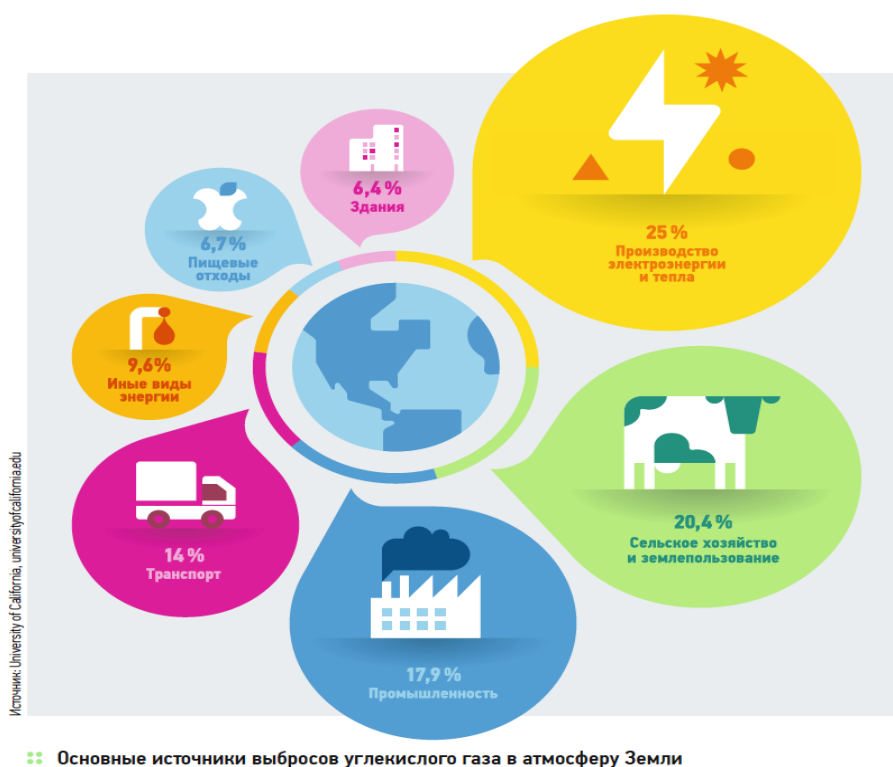


Рис.1 Распределение по источникам выбросов CO2.

Как видно из рис.1 основные источники выбросов CO₂ и его эквивалентов представляют собой объекты недвижимости - котельные, электростанции, здания и сооружения, промышленные объекты, земельные участки под животноводством и пашней, транспортные магистрали, свалки и т.д.

Частично эти антропогенные выбросы поглощают леса, растительность, луга, болота и другие естественные природные поглотители. Причем все эти экосистемы расположены как в городской черте, так и за её пределами.

Кроме того, следует учесть наши особенности, связанные с тем, что лесные массивы у нас есть на землях сельскохозяйственного назначения. Однако действующее законодательство предусматривает санкции за наличие леса на землях сельскохозяйственного назначения, что вынуждает собственников заброшенных земель сельскохозяйственного назначения уничтожать эти леса, что прямо противоречит целям климатической нейтральности.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 г. № 666 "О сокращении выбросов парниковых газов" 29.10.2021 года Правительство РФ своим распоряжением № 3052-р утвердило «Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года». Стратегия, разработанная Минэкономразвития РФ, уделяет особое внимание поглощающей способности экосистем. По планам предусмотрено увеличение поглощающей способности лесных и сельскохозяйственных земель в 2,2 раза в 2050 году, а выбросы CO₂-эквивалента от зданий сократить более чем на 100 млн. тонн до 2030 год (рис.2).

Стратегия РФ по выбросам парниковых газов до 2050 года, млн.т.СО₂-эquiv.

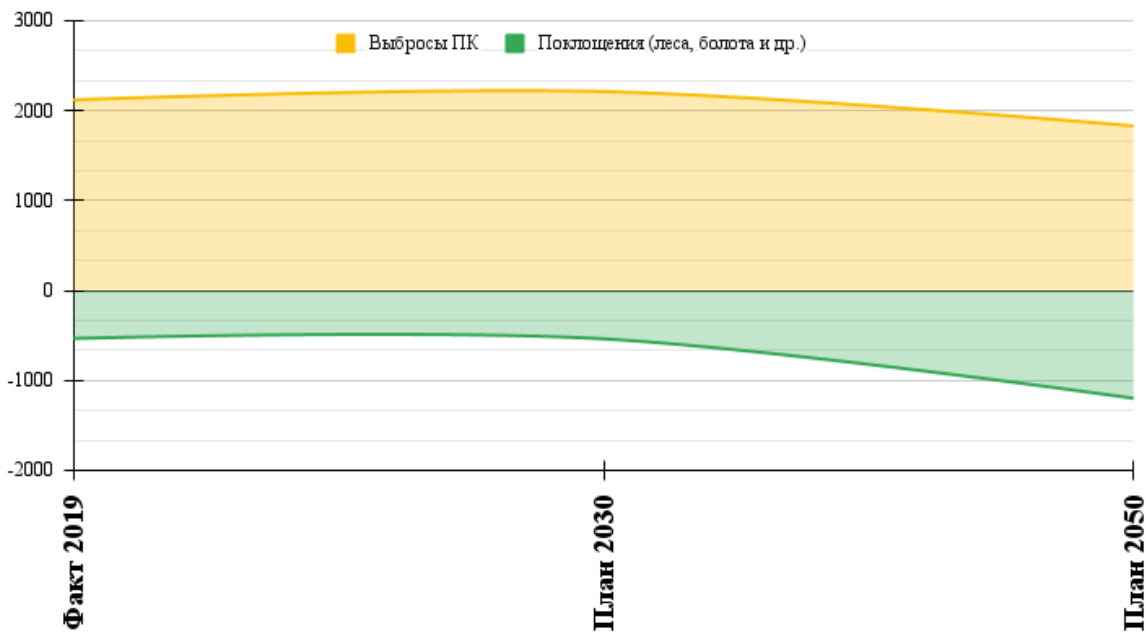


Рис.2 Планы Правительства РФ по сокращению выбросов парниковых газов.

Таким образом стоит задача оптимизировать расположения всех этих объектов недвижимости и естественных поглотителей на конкретной территории и задать параметры для них по снижению выбросов СО₂-эквивалента с целевой функцией достижение климатической нейтральности к 2060 году.

Добиться этого можно только через землеустроительное территориальное проектирование с измененной целевой функцией рационального использования земельных участков и объектов недвижимости. В качестве таковой будет выступать декарбонизация с выходом на климатическую нейтральность.

То есть, в настоящее время возникла потребность в разработке научных основ и практики нового землеустроительного направления, которое автор назвал - КАРБОНОВОЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО.

Понятие “землеустройство”, по данным академика РАН Волкова С.Н. /2/, сформировалось в начале XX века в период Столыпинских реформ. Научные споры по определению этого понятия продолжались в течении всего XX века и продолжают до сих пор. За этот период возникали различные теории землеустройства, большинство из которых сводятся к следующим видам /3/:

- административно-правовая;
- социально-техническая;
- организационно-хозяйственная;
- социально-экономическая.

По мнению автора, современным тенденциям развития общества и климатической повестке, отвечает социально-экономическая теория землеустройства, которая зародилась со второй половины 1930-х годов. Её окончательно сформулировал и развивал вплоть до начала 1970-х годов академик ВАСХНИЛ С.А. Удачин, и созданная им научная школа /3/.

Исходя из этой теории академиком РАН Волковым С.Н. предложено следующее определение:

землеустройство - это социально-экономический процесс целенаправленной организации территории и средств производства, неразрывно связанных с землей, происходящий под воздействием изменения производительных сил и производственных отношений общества.

Однако в связи с климатической и экологической повесткой современного мира, по мнению автора, это определение требует доработки, а.и. необходимо учесть экологическую составляющую процесса, а также указать целевую функцию процесса изменений.

В современной интерпретации устоявшееся словосочетание “социально-экономическое развитие” необходимо добавить экологической и климатической составляющей. В русском языке такого удобного

словосочетания еще не появилось, а вот на международной арене в практику широко вошло сокращение ESG, которое расшифровывается так:

**ESG = Экология (Environmental) + Социальное развитие (Social)
+ Управление/экономика (Governance).**

В качестве целевой функции землеустройства, как правило, в определениях фигурирует такое понятие как “рациональное использование”. По мнению автора, это очень неудачное понятие, так как оно не позволяет сформировать целевую функцию для моделирования.

Академик РАН Волков С.Н. сформулировал это понятие так /2/:

“Рациональное использование земли - это ее использование, отвечающее совокупным интересам общества, собственников и пользователей земли, обеспечивающее наиболее целесообразное и экономически выгодное использование полезных свойств земли в процессе производства, оптимальное взаимодействие с окружающей средой, охрану и воспроизводство земельных ресурсов”.

Однако совокупные интересы общества, собственников и пользователей чаще всего бывают противоположными и их трудно согласовать и формализовать. Даже в философии проблема рациональности, в виде проблемы демаркации² до сих пор не решена.

С учетом вышеизложенного автором предлагается следующее определение

карбоновое землеустройство - это целенаправленное ESG-планирование и обустройство территории и объектов недвижимости с целью достижения климатической нейтральности.

Климатическая нейтральность — это амбициозная цель, которая может быть достигнута только объединением усилий всех ветвей власти,

2

<https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D1%80%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8>

бизнеса и заинтересованного в итогах населения. В этой проблеме высока роль ESG-планирования по линии “сверху-вниз” и встречного движения “снизу-вверх”. Только при этих условиях может быть достигнут синергетический эффект в достижении поставленной цели.

ESG-планирование “сверху-вниз” будет осуществляться по секторам экономики. Им будут выдаваться целевые показатели по снижению выбросов CO₂. Это прежде всего сектора энергетики, транспорта, строительства, промышленности, сельского и лесного хозяйств. Целевые показатели будут достигаться за счет возобновляемых источников энергии, энергосбережения, применение водорода в производственных циклах, использования электротранспорта и т.п.

Отталкиваясь такие проекты должны от достигнутого уровня выбросов CO₂-эквивалента на анализируемой территории и моделировать движение к климатической нейтральности к 2060 году. Основные инструменты — это оптимальное землеустройство с точки зрения естественных поглотителей CO₂: лесных массивов, лесопосадок на неиспользуемых сельхозземлях, обводнении болот, органического земледелия, оптимального, с точки зрения поглощающей способности CO₂ и др. парниковых газов, севооборота и подобных мероприятий, которые будут выработаны наукой и практикой. Здесь большие возможности для инноваций, которые уже разрабатываются в карбоновых полигонах по всей стране, в том числе и применение технических поглотителей парниковых газов.

Карбоновое землеустройство также должно планировать изменение инфраструктуры, направленное на широкое применение возобновляемых источников энергии и тепла, оптимальное планирование дорожной сети для уменьшения выбросов, согласованное с федеральными планами, размещение объектов промышленности, зеленых защитных зон вокруг городов, декарбонизацию свалок и др.

ESG-планирование “снизу-вверх” должно отталкиваться от территорий и базироваться на карбоновом землеустройстве. Теоретически эти вопросы должны решаться на ближайшем к населению уровне власти - муниципалитетах. Однако, вопреки Конституции РФ, роль муниципалитетов резко уменьшена, и они встроены в систему государственной власти и не обладают необходимыми финансовыми ресурсами. Кроме того, решение климатических и экологических проблем не могут ограничиваться рамками установленных административно-территориальных границ, как это происходит сейчас. Именно эти ограничения, по мнению автора, и привели к принижению роли землеустройства в современной российской практике использования земель.

Как известно, с введением в действие Градостроительного Кодекса РФ “целенаправленная организации территории” в городах начала регулироваться им, а не законом о землеустройстве, а землеустроителям отвели “организацию 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)” /4/. Однако границы между городом и “земельными участками для осуществления сельскохозяйственного производства” довольно условны и четко не определены в законодательстве. В законодательстве присутствует понятие “категория” и “разрешенное использование” земельного участка. И там и там присутствует понятие “земли сельхоззначения” в разных категориях.

В данном случае законодатели не учли теорию землеустройство, по которой оно должно распространяться на все земли. Это привело к бессистемному росту городов, обусловленного интересами властных группировок, без учета экологических, климатических и социальных последствий. Особенно ярко это проявилась в крупных агломерациях, например, в Москве (рис.2)

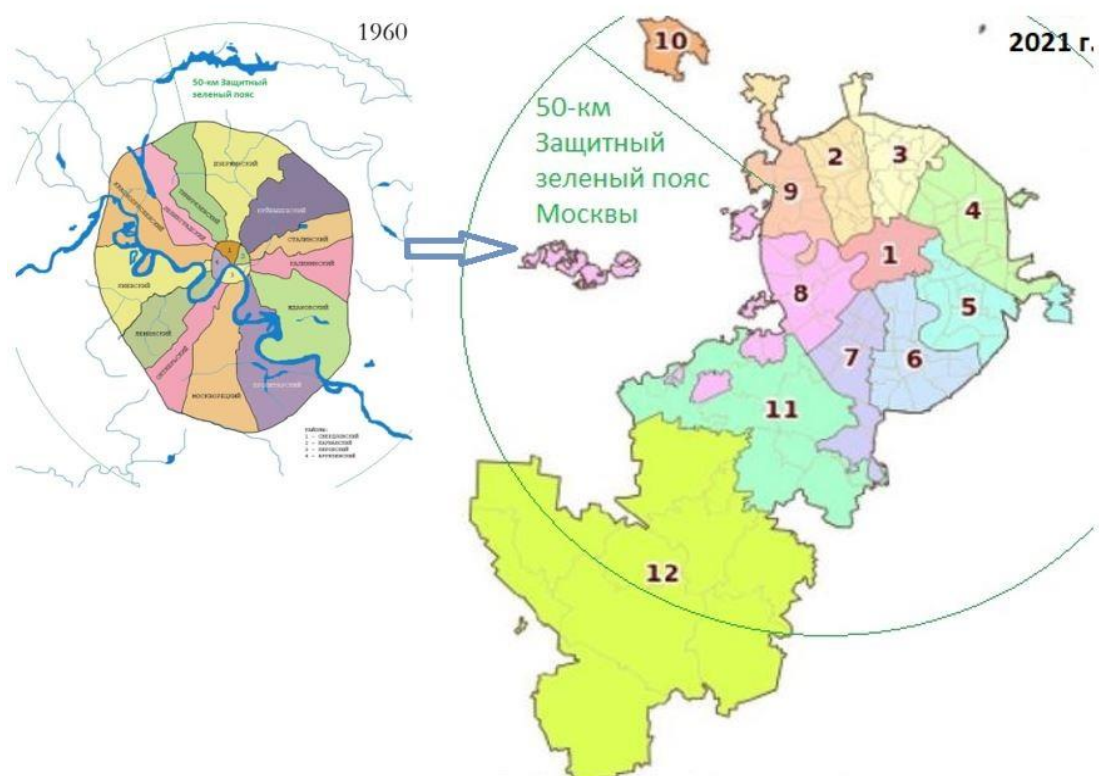


Рис.2. Рост административных границ города Москва с 1960 по 2021 гг.

В Советское время вокруг Москвы был создан 50-км Защитный зеленый пояс, в котором было ограничено строительство и были восстановлены леса. С началом рыночных реформ этот зеленый пояс начал интенсивно уничтожаться и застраиваться, а город стремительно и бессистемно расширяться. Никакая теория землеустройство не может объяснить хаотичные вкрапления Москвы в земли области. Подмосковные власти также активно начали застраивать Защитный зеленый пояс

Москвы, практически его уничтожив и создав предпосылки экологической катастрофы. Только в 2020 году Московская область возвела 9,04 млн м² жилья – во много раз больше, чем другие регионы.

Москва и область сейчас представляет классических пример антиустойчивого развития территорий в процессе борьбы властных группировок за земельные ресурсы и изъятие земельной ренты. Если бы работала теория землеустройства этого бы не случилось.

По мнению автора, недостаток теории землеустройства проявился в том, что она не смогла выработать и представить политикам четкие критерии понятия “рациональное использование земли”.

Над этой проблемой несколько столетий бились лучшие умы человечества - философы и экономисты, такие как Аристотель, Платон, Смит, Рикардо, Спенсер, Милль, Кене и др. /5/. В результате этих исследований им удалось выработать этот критерий, и он называется “земельная рента”.

В наиболее законченном виде теория справедливого (рационального) распределения земельных ресурсов изложена в трудах выдающегося теоретика политической экономии Генри Джорджа (1839-1897 гг.). Последователи Генри Джорджа основали экономико-философское учение, которое получило название “джорджизм”. Приверженцами теории Генри Джорджа стали выдающиеся экономисты, среди которых лауреаты Нобелевской премии в области экономики: Франко Модильяни, Джеймс Тобин, Роберт Солоу, Уильям Викри и др., выдающийся русский писатель Л. Толстой, политики Бенджамин Франклин и Уинстон Черчилль и др./5/.

Во своей книге “Прогресс и бедность” Джордж утверждал, что единственное эффективное средство борьбы с бедностью и несправедливым распределением богатств - это “сделать землю общей

собственностью”. Многие последователи Джорджа тогда восприняли это как то, что он выступал за государственную собственность на землю. Но это не так. На самом деле он говорил о том, что земля должна стать общим достоянием всех, через изъятие земельной ренты.

Теория социальной справедливости Джорджа базируется на двух основных аксиомах:

1. каждый человек имеет исключительное право на свой труд и получение соответствующего вознаграждения за него;

2. все люди на Планете имеют равные права на использование всего, что предлагает природа/земля.

Эти идеи должны были быть положены в основы землеустройства, а с добавлением климатической и экологической составляющей в теорию устойчивого развития территорий и в карбоновое землеустройство.

В настоящее время можно констатировать, что политики и чиновники не понимают роль и значения землеустройства как важнейшего инструмента эффективного использования земельных ресурсов, что приводит к проблемам в экономике, социальной сфере и не позволяет решать проблемы климата и экологии.

У чиновников и ученых разные взгляды на роль и значение землеустройства. Свое видение роли землеустройства чиновники изложили в проекте изменений закона о землеустройстве 2001 г. /4/., который был подготовлен в начале 2019 года и должен был введён в действие в 2020 году. Изменения закона исходили из властной формулы: “землеустройство в нынешнем виде — не очень жизнеспособный

институт”³ и определяли объектом землеустройства только земли сельхозназначения. Это безусловно тупиковый путь развития, который чреват большими проблемами в социально-экономическом развитии страны. Усилиями ученых и общественности удалось это закон заблокировать.

Климатическая повестка заставляет пересмотреть роль и значение землеустройства. Оно должно выйти на передний край борьбы за климат на территориях и стать определяющей научно-практической дисциплиной в реализации политики государства в использовании земельного фонда как основы жизни и деятельности человека в новых условиях. На реализацию этих целей и направлено карбоновое землеустройство. В ближайшее время необходимо будет четко сформировать принципы, доработать методологию и провести полевые эксперименты по карбоновому землеустройству на примере реальной агломерации, а затем законодательно закрепить роль и место карбонового землеустройства в реализации целей климатической политики в стране.

Литература

1. Выбросы парниковых газов и их взаимосвязь с выработкой энергии журнал СОК №9 | 2019 (стр. 82-89), режим доступа: <https://www.c-o-k.ru/articles/vybrosy-parnikovyyh-gazov-i-ih-vzaimosvyaz-s-vyrabotkoy-energii>
2. Волков С.Н. Основы землеустройства. Учебное пособие. М.: 2015 г. 266 с.
3. Волков С.Н. Землеустройство. Теоретические основы землеустройства. Т. 1. – М.: Колос, 2001. – с. 97-108

³ <https://www.kommersant.ru/doc/3854101>

4. Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ (ред. от 11.06.2021)
"О землеустройстве"

5. Коростелев С.П., Иванов Н.И., Горбунов В.С. и др.
Управление собственностью и устойчивым развитием территорий.
Учебное пособие для магистрантов. Из-во ГУЗ, М.: 2021, 354 с., режим
доступа <https://guz.bookonlime.ru/viewer/42703>

Literature

1. Greenhouse gas emissions and their relationship with energy
production Journal SOC No.9 / 2019 (pp. 82-89), access mode: <https://www.c-o-k.ru/articles/vybrosy-parnikovyh-gazov-i-ih-vzaimosvyaz-s-vyrabotkoy-energii>

2. Volkov S.N. Fundamentals of land management. Textbook.
Moscow: 2015 266 p.

3. Volkov S.N. Land management. Theoretical foundations of land
management. Vol. 1. - М.: Kolos, 2001. - pp. 97-108

4. Federal Law No. 78-FZ of 18.06.2001 (as amended on 11.06.2021)
"On Land Management"

5. Korostelev S.P., Ivanov N.I., Gorbunov V.S. et al. Property
management and sustainable development of territories. Textbook for
undergraduates. GAZ Publishing House, Moscow: 2021, 354 p., access mode
<https://guz.bookonlime.ru/viewer/42703>