

УДК 349.4

Тютюник Аэлиита Сергеевна
соискатель сектора земельного права
Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ОХРАНЫ ЗЕМЛИ В ЗЕМЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РФ И СТРАН СНГ

В статье положения об охране земли рассматриваются в рамках принципов земельного законодательства. На основе анализа норм, автор выделяет принцип охраны земли, и рассматривает его реализацию в нормах земельного законодательства стран СНГ. В целях улучшения охраны земли как природного объекта и природного ресурса, автор предлагает обозначить в преамбуле ЗК РФ ее особый статус как национального (всенародного) достояния.

Ключевые слова: охрана земли, принцип охраны земли, земельное законодательство стран СНГ, национальное достояние.

Aelita Tyutyunik
Applicant for a sector of land law,
The Institute of State and Law of The Russian
Academy of Sciences, Moscow

REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF LAND PROTECTION IN THE LAND LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE CIS COUNTRIES

In the article the provisions of land protection are considered within the principles of the land legislation. On the basis of the analysis of norms, the author defines the principle of land protection, and considers its realization in standards of the land legislation of the CIS countries. For an improvement of the preservation of land as a natural object and a natural resource, the author suggests to make in the preamble of the Land Code of the Russian Federation its special status as a national heritage.

Keywords: land protection, principle of land protection, land legislation of the CIS countries, national heritage.

Масштабное сокращение земельных ресурсов страны поставило во главу угла одну из самых актуальных проблем земельного права — охрану земли. Охране земли законодатель придает особое значение. Так, Конституция Российской Федерации [9] закрепила в ч. 1 ст. 9 положение о том, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Тем самым было обозначено, что вопросы охраны земель и обеспечения рационального землепользования имеют высокий приоритет в российском законодательстве. Как верно указывает Е.А. Сухова, в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ закреплён «принцип использования и охраны земли и других природных ресурсов как основы жизнедеятельности народов в Российской Федерации, который определяет отношение общества и государства к этим природным ресурсам как составной части природы, являющейся необходимым условием существования самой человеческой жизни» [12]. Для регулирования отношений, связанных с охраной земли, принципы земельного права необходимы и крайне важны.

Именно «правовые принципы позволяют увязать в единое целое правотворчество и правореализацию, правовые акты нормативного и индивидуального содержания, субъективные права и юридические обязанности субъектов права, законность и правопорядок, теоретические изыскания в области права и конкретную юридическую практику» [1, С. 143.]

Основным принципом, закреплённым в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации [4] (далее — ЗК РФ) и направленным на охрану земли, является, на наш взгляд, приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества (пп.2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Как не без основания отмечается в литературе, «в последние годы наметился явный приоритет в правовом регулировании отношений, земля в которых рассматривается преимущественно как объект недвижимости без учета ее природных, экологических качеств» [10.]

На наш взгляд, рассматриваемый принцип отражает две составляющие охраны земли, и его можно условно разделить на две части. Это, во-первых, экологическая составляющая охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и, во-вторых, экономическая составляющая охраны земли как средства производства в сельском и лесном хозяйстве. Экологическая составляющая охраны земли проявляется тогда, когда возникает возможная угроза нанесения вреда окружающей среде и земле или почве как ее части. Экономическая составляющая охраны земли возникает при использовании земли как важнейшего ресурса страны, от которого зависит продовольственная безопасность страны. Кроме того, земля является главным средством производства в лесном хозяйстве. Специфика земли и лесов как средств производства состоит в том, что они служат бесконечному ряду поколений.

Положения об охране земли содержат также принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека (пп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК). В этом принципе, как и в предыдущем, четко прослеживается экологическая направленность, заключающаяся в том, чтобы сохранить землю как природный компонент с целью обеспечения благоприятных условий для жизни, здоровья человека и развития общества, а также рационального использования земли как природного ресурса — основы жизни и деятельности человека.

Положение о сохранении особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий содержит принцип, закрепленный в пп. 6 п.1 ст. 1 ЗК РФ, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

Обратим внимание, что положения об охране земли опосредованно содержатся и в других принципах статьи 1 ЗК, напрямую не связанных с охраной земли, но имеющих для нее определенное значение. Это принцип охраны жизни

и здоровья человека, предусматривающий, что при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека (пп. 3 п.1 ст.1 ЗК). Принцип участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, устанавливает доступность для них в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране (пп. 4 п. 1 ст. 1); принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан призван регулировать отношения в сфере использования и охраны земель в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (пп. 11 п. 1 ст. 1). Данные принципы указывают на заинтересованность законодателя в сохранении каждым субъектом земельных отношений земли как природного богатства, поскольку от состояния земли зависит жизнеспособность человека.

Таким образом, представляется возможным рассматривать совокупность ряда принципов земельного права и положений об охране земель, содержащихся в некоторых принципах, как самостоятельный комплексный доктринальный принцип земельного права — принцип охраны земли. И хотя этот принцип является доктринальным, составляющие его положения обязательны для соблюдения субъектами земельных правоотношений, поскольку они закреплены нормами закона.

С учетом вышеизложенной авторской позиции о принципе охраны земли, рассмотрим его реализацию в земельном законодательстве стран СНГ.

В силу особой значимости земли необходимость ее охраны закреплена в законодательстве многих стран. Регулирование отношений, связанных с землей, в том числе отношений по охране земли, предусмотрено в основных актах земельного законодательства. Так, на территории Украины действует

Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 года № 2768-III [7] (далее — ЗК Украины), в Казахстане — Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-II [5] (далее — ЗК Казахстана), в Белоруссии — Кодекс Республики Беларусь «О земле» от 23 июля 2008 г. № 425-3 [8] (далее — КРБоз), в Узбекистане — Земельный кодекс от 30 апреля 1998 года № 598-I [6] (далее — ЗК Узбекистана). Анализ земельного законодательства по вопросу охраны земли в этих странах интересен тем, что подход к формированию этого законодательства базировался на основе законодательства СССР, однако, с распадом СССР в республиках СНГ правовое регулирование отношений стало приобретать национальные особенности и отличия.

Положения об охране земли заложены в нормах, определяющих задачи земельного законодательства данных стран, что отличает его от земельного законодательства РФ. Так, в Республике Узбекистан основными задачами земельного законодательства являются регулирование земельных отношений в целях обеспечения в интересах настоящего и будущих поколений научно обоснованного, рационального использования и охраны земель, воспроизводства и повышения плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды (ст. 1 ЗК РУ). В ст. 5 ЗК Казахстана закреплено идентичное положение. Статья 4 ЗК Украины задачей земельного законодательства называет регулирование земельных отношений с целью обеспечения рационального использования и охраны земель. Кодекс «О земле» Республики Беларусь задачи земельного законодательства не выделяет, однако содержит преамбулу, в которой закреплено, что Кодекс регулирует земельные отношения и направлен на эффективное использование и охрану земель. Необходимо отметить, что данный акт принят сравнительно недавно, и он несколько отличается от нормативно-правовых актов других рассматриваемых стран в формулировании основных положений в области регулирования земельных отношений.

В одной из статей зарубежного автора, касающейся охраны земель, подчеркивалось, что с юридической точки зрения охрану земель необходимо

рассматривать как один из определяющих принципов земельного права, который реализуется в нормах земельного законодательства [2, С. 295].

Принципы, положения которых направлены на охрану земли, закреплены в земельном законодательстве данных стран, что сближает его с законодательством Российской Федерации. Обратим внимание и на идентичное название статей, посвященных принципам. Так, в Земельных кодексах Узбекистана, Казахстана, Украины статьи названы «Принципы земельного законодательства». Статья 5 КРБоз — «Основные принципы земельных отношений». Учитывая мнение, изложенное в теории права, касательно соотношения принципов права и принципов законодательства, полагаем, что принципы земельного права и принципы земельного законодательства не могут быть тождественны. Поэтому формулировки статей о принципах, закрепленных в ЗК указанных стран, представляются не совсем верными. На наш взгляд, наиболее правильным названием статьи, посвященной принципам, является «Основные принципы правового регулирования земельных отношений».

Согласно ст. 2 ЗК Узбекистана к числу основных принципов земельного законодательства, направленных на охрану земли, можно отнести: обеспечение особой охраны, расширения и строго целевого использования земель сельскохозяйственного назначения, прежде всего орошаемых земель; оказание государственной и иной поддержки в осуществлении мероприятий по повышению плодородия сельскохозяйственных угодий, улучшению мелиоративного состояния и охране земель; предотвращение нанесения ущерба земле и всей окружающей природной среде. Среди принципов земельного законодательства, закрепленных в ст. 4 ЗК Казахстана, к принципам охраны земли можно отнести: сохранение земли как природного ресурса, основы жизни и деятельности народа Республики Казахстан; охрану и рациональное использование земель; приоритет земель сельскохозяйственного назначения; предотвращение нанесения ущерба земле или устранение его последствий. Земельное законодательство Украины базируется на принципах, указанных в ст. 5, среди которых выделим принцип обеспечения рационального использования

и охраны земель. Земельные отношения в Белоруссии регулируются на основе принципов, среди которых выделим: приоритет использования сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, лесных земель лесного фонда для целей, связанных с назначением этих земель; эффективное использование земель; охрану земель и улучшение их полезных свойств (ст. 5). Таким образом, принцип охраны земли (т.е. положения принципов, касающиеся охраны земель, которые составляет единый самостоятельный комплексный принцип охраны земли) в данных странах направлен на то, чтобы правовое регулирование использования и охраны земель осуществлялось с учетом значимости ее как компонента окружающей среды, основного средства производства, основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории соответствующих стран.

Непосредственную реализацию принцип охраны земли находит в последующих нормах рассматриваемых актов. Вопросам охраны земли посвящены отдельные главы кодексов. Например, глава 11 ЗК Узбекистана и глава 17 ЗК Казахстана посвящены охране земель, глава 26 ЗК Украины — задачам, содержанию и порядку охраны земель, глава 10 КРБоз — охране земель, а также государственному контролю за использованием и охраной земель. Для сравнения напомним, что нормы по охране земель располагаются в главе II ЗК РФ. Такое расположение иллюстрирует, на наш взгляд, особое приоритетное отношение российского законодателя к охране земли перед ее использованием.

В Земельном кодексе РФ не дается понятие «охраны земель». В отличие от России в анализируемых законах зарубежных стран содержатся определения понятия «охраны земель», причем они практически идентичны и во многом повторяют определение понятия «охраны земель», которое было в Земельном кодексе РСФСР 1991 года [3].

Так, согласно статье 139 ЗК Казахстана охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических, технологических и других

мероприятий, направленных на охрану земли как части окружающей среды, рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота, а также на восстановление и повышение плодородия почв. Целями охраны земель являются: предотвращение деградации и нарушения земель, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности путем стимулирования экологически безопасных технологий производства и проведения лесомелиоративных, мелиоративных и других мероприятий; обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации или нарушению; внедрение в практику экологических нормативов оптимального землепользования.

Земельный кодекс Украины закрепляет не только понятие «охраны земель» (ст. 162), но и определяет ее задачи. Задачей охраны земель является обеспечение сохранности и воспроизводства земельных ресурсов, экологической ценности природных и приобретенных качеств земель (ст. 163). Для выполнения данной задачи ЗК Украины устанавливает необходимые для соблюдения требования: обоснование и обеспечение достижения рационального землепользования; защита сельскохозяйственных угодий, лесных земель и кустарников от необоснованного изъятия для иных нужд; защита земель от эрозии, селей, подтопления и т.д. (ст. 164). В отличие, например, от ЗК Казахстана, в Земельном кодексе Украины о целях охраны земель не сказано, что, на наш взгляд, является пробелом. Принимая во внимание структуру статей, посвященных охране земель, заключим, что в земельных кодексах рассматриваемых стран нет четкости в вопросе определения целей и задач охраны земель.

КРБоз определение понятия «охрана земель» приводит в статье, посвященной основным терминам и понятиям, что отличает его от рассматриваемых земельных кодексов. Так, согласно ст. 1 Кодекса охрана земель представляет собой систему мероприятий, направленных на предотвращение деградации земель, восстановление деградированных земель. Полагаем, что

данное определение отражает узкое понимание охраны земли, тогда как в ст. 89 КРБоз перечислены мероприятия по охране земель, которые охватывают более широкую область отношений. Например, мероприятия по снятию, сохранению и использованию плодородного слоя земель необходимо осуществлять в случае проведения работ, связанных с добычей полезных ископаемых и строительством.

Как и в России, в земельных законах большинства рассматриваемых стран, в частности, в ЗК Украины, ЗК Казахстана, КРБоз подчеркнута многоаспектность использования земли. В этой связи следует упомянуть о высказанном в российской научной литературе мнении о важности закрепления в законодательстве особого статуса земли. Так, в одной из научных статей, говоря о применении конструкции «земля как национальное достояние» в Конституции Российской Федерации, автор указывает, что «закрепление подобной конструкции позволит обеспечить земле надлежащую охрану и защиту как основе конституционного строя России, повысит эффективное ее использование. Такая конструкция послужила бы безусловным основанием привлечения к юридической ответственности как субъектов, пользующихся землей на праве собственности, так и на иных правах, при неэффективном и нерациональном использовании земли» [13, С. 31-35.].

На наш взгляд, в целях улучшения охраны земли как природного объекта и природного ресурса необходимо в ЗК РФ обозначить ее особый статус как национального (всенародного) достояния. Отметим, что по поводу публичной ценности земли высказывался и Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений: «Народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения» [11].

В связи с изложенным, полагаем целесообразным дополнить ЗК РФ преамбулой, отразив в ней статус земли и указав задачи земельного законодательства. Предлагаем изложить преамбулу в следующей редакции:

«Земля является национальным достоянием народов, проживающих на территории Российской Федерации, и находится под особой охраной государства. Задачами земельного законодательства является регулирование земельных отношений с целью обеспечения выполнения участниками земельных отношений требований по использованию земли способами, не наносящими ей вред, охране качественных характеристик земли, сохранению почв и их плодородия».

Такое предложение важно, как с теоретической, так и с практической точки зрения для реализации принципов охраны земли, поскольку представляет собой дополнительный способ для защиты земли в законодательной и правоприменительной практике.

Литература

1. Байниязова З.С. Основные принципы российской правовой системы: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 143.
2. Джавадов И.А. Понятие и сущность охраны земель в правовых системах зарубежных стран // Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 295.
3. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 № 1103-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.
4. Земельный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.
5. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-ІІ // Казахстанская правда от 26.06.2003 г.
6. Земельный кодекс Узбекистана от 30 апреля 1998 года № 598-І // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5-6. Ст. 82.

7. Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 года № 2768-III // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). 2002. № 3–4. Ст. 27.
8. Кодекс Республики Беларусь «О земле» от 23 июля 2008 г. № 425-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 30 июля 2008 г. № 2/1522.
9. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
10. Опилат Н.И. О тенденциях управления земельными ресурсами // Налоги (газета). 2008. № 24. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
11. Постановление Конституционного суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 7 июня 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.
12. Сухова Е.А. Справочник юриста по земельному праву. 2-е изд. Спб.: Питер Пресс. 2007. //Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
13. Торко Я.О. Конституционно-правовой статус земли в России: «Основа жизни и деятельности» или «достояние»? // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 31-35.

References

1. Bajnijazova Z.S. Osnovnye principy rossijskoj pravovoj sistemy: dis. ...kand. jurid. nauk. Saratov, 2004. p. 143. (*in Russian*)
2. Dzhavadov I.A. Ponjatie i sushhnost' ohrany zemel' v pravovyh sistemah zarubezhnyh stran // Chasopis Kiïvs'kogo universitetu prava. 2011. № 4. p. 295. (*in Russian*)
3. Zemel'nyj kodeks RSFSR (utv. VS RSFSR 25.04.1991 № 1103-1) // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. № 22. St. 768. (*in Russian*)

4. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii // SZ RF. 29.10.2001. № 44. St. 4147. (*in Russian*)
5. Zemel'nyj kodeks Respubliki Kazahstan ot 20 ijunja 2003 goda № 442-II // Kazahstanskaja pravda ot 26.06.2003 g. (*in Russian*)
6. Zemel'nyj kodeks Uzbekistana ot 30 aprelja 1998 goda № 598-I // Vedomosti Olij Mazhlisa Respubliki Uzbekistan. 1998. № 5-6. St. 82. (*in Russian*)
7. Zemel'nyj kodeks Ukrainy ot 25 oktjabrja 2001 goda № 2768-III // Vedomosti Verhovnoj Rady Ukrainy (VVR). 2002. № 3–4. St. 27. (*in Russian*)
8. Kodeks Respubliki Belarus' «O zemle» ot 23 ijulja 2008 g. № 425-Z // Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus'. 30 ijulja 2008 g. № 2/1522. (*in Russian*)
9. Konstitucija Rossijskoj Federacii // SZ RF. 2009. № 4. St. 445. (*in Russian*)
10. Opilat N.I. O tendencijah upravljenja zemel'nymi resursami // Nalogi (gazeta). 2008. № 24. // Spravochnaja pravovaja sistema «Konsul'tantPljus». (*in Russian*)
11. Postanovlenie Konstitucionnogo suda RF po delu o poverke konstitucionnosti otdel'nyh polozenij Konstitucii Respubliki Altaj i Federal'nogo zakona «Ob obshhix principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii ot 7 ijunja 2000 g. // SZ RF. 2000. № 25. St. 2728. (*in Russian*)
12. Suhova E.A. Spravochnik jurista po zemel'nomu pravu. 2-e izd. Spb.: Piter Press. 2007. //Spravochnaja pravovaja sistema «Konstul'tantPljus». (*in Russian*)
13. Torko Ja.O. Konstitucionno-pravovoj status zemli v Rossii: «Osnova zhizni i dejatel'nosti» ili «dostojanie»? // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2010. № 8. p. 31-35. (*in Russian*)