

ВЗАИМОСВЯЗЬ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ И ПРИНЦИПОВ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Т. В. Злотникова

*заведующий кафедрой земельного права и государственной регистрации
недвижимости факультета управления территориями
Московского государственного университета геодезии и картографии,
доктор юридических наук, профессор
tzlotnikova@yandex.ru*

В статье рассмотрены особенности динамики и расширения понятия устойчивого развития. Рассмотрены несколько близких и приоритетных принципов земельного права наших стран. С учетом сравнения отдельных норм российского и белорусского земельного законодательства показана связь устойчивого развития территорий с земельноправовыми принципами. Выявленная закономерность подкреплена судебной практикой. Обращено внимание на недостатки законодательства в области правового регулирования земель ООПТ.

Ключевые слова: устойчивое развитие; российское земельное законодательство; белорусское земельное законодательство; принципы земельного права; устойчивое развитие территорий, земли ООПТ.

Внедренный в национальное законодательство Беларуси и России рядом международных актов понятие «устойчивое развитие» находит все более расширительное и нормативно-правовое применение, в первую очередь, в природоресурсном законодательстве. Несмотря на первоначальное восприятие этого термина, как что-то спорное, неустоявшееся, чуть ли не временное, приходящее ненадолго и не имеющее долговременного применения из-за многообразного его толкования (самоподдерживающееся, сохраняющее целостность, сбалансированное и т.п.), понятие «устойчивое развитие» все сильнее проникает в ткань разных отраслей законодательства, становясь, как метко определил профессор С. А. Боголюбов, «одним из основных принципов российского права и законодательства, является достаточно емким, рассчитанным на длительную перспективу, будучи стержнем российской модернизации правовой системы» [1, с. 36–42].

Бесспорным лидером белорусских научных изысканий тематики устойчивого развития выступает заведующий кафедрой экологического и аграрного права БГУ, профессор Т. И. Макарова, являющаяся одновременно экспертом ПРООН по правовым вопросам устойчивого развития, которая посветила проблемам устойчивого развития немало публикаций [2; 3]. Доминирующим принципом концепции устойчивого развития при использовании природно-ресурсного потенциала выступает обеспечение сбалансированного решения экологических и социально-экономических задач.

В последние годы социально ориентированная составляющая понятия «устойчивое развитие» стала доминировать, хотя оно вносилось в научно-практический обиход, в первую очередь, для решения именно экологических проблем, о чем свидетельствует и само название комиссии, внедрившей в международный обиход в 90-е гг. XX в. понятие «устойчивое развитие».

Отметим, что положения п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации органично соединяют в себе все основные составляющие современного понятия устойчивого развития: от экономического и социального до экологического и культурного развития.

Но термин устойчивого развития все активнее расширяет свое значение, внедряясь, проникая и наполняясь новым содержанием, например, в пространственное развитие территорий. Раскрытию понятия и содержания «устойчивого развития территорий» в современной научной литературе уделяется повышенное внимание многими авторами, причем с большим диапазоном профессионально-научного интереса разных специальностей: от права и политологии, экономики и социологии до биологии, экологии и природопользования. Наиболее приемлемым, на взгляд автора, видится определение, приведенное в ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ: «устойчивое развитие территорий – это комплекс мероприятий, направленных на создание безопасных и комфортных условий для людей, снижение негативного воздействия на экосистемы и рациональное использование природных ресурсов с заботой о благополучии следующих поколений».

Сложно не заметить связь достижения целей и задач устойчивого развития территорий с основными принципами земельных отношений, которые играют важную роль не только непосредственно в земельном законодательстве и практике его применения, но и в науке земельного права, да и в целом природоресурсного права. Принципам земельного права уделено повышенное внимание в земельном законодательстве России и Беларуси. И это вполне закономерно.

В соответствии с принципом земельного права устанавливается приоритет охраны жизни и здоровья человека (п. 3 ст. 1 Земельного кодекса РФ, а для их обеспечения предусмотрены соответствующие требования к видам деятельности и принимаемым решениям. Указанный принцип основывается на положениях Конституции Российской Федерации (ст. 41-42), а также соответствует экологическим принципам, сформулированным в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды». Речь идет, во-первых, о принципе «соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду» и, во-вторых, о принципе «обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека». Достижение сформулированной данным принципом Земельного кодекса РФ задачи осуществляется посредством проведения природоохранных мер и возложения обязанностей на органы власти, граждан и юридических лиц, предусмотренных главами II, V, VI Земельного кодекса РФ. В белорусском законодательстве этот принцип корреспондирует нормам статей 45-46 Конституции Республики Беларусь, а также нормам ст. 4 Закона «Об охране окружающей среды».

Другой принцип российского земельного законодательства соотнесен с конституционными положениями статей 9 и 36 Конституции России, в частности, учитывающих земельный ресурс в качестве основы благополучной жизни граждан. В белорусском Основном законе близкие конституционные нормы можно найти в стст. 9 и 13.

Если сравнить иные основные земельные принципы обеих стран, то ряд из них также имеет достаточно близкое содержание. Таким аналогичным, земельно-правовым принципом выступает принцип платности использования земельных ресурсов (п. 7 ст. 1), который можно рассматривать как принцип межотраслевого характера, так как он также применяется и в других отраслях природоресурсного законодательства (напри-

мер, в водном, лесном и т.п.). Особенностью этого принципа, указанного среди 11 основных принципов в ст. 1 Земельного кодекса РФ и в ст. 5 КоЗ главного земельно-правового закона, являются прописанные возможные случаи исключений, которые могут устанавливаться федеральными или региональными законами.

В Российской Федерации такие исключения из принципа платности довольно эффективно реализуются в долгосрочной российской земельно-переселенческой программе заселения удаленных от центральной части России и малозаселенных дальневосточных и арктических территорий под названием «дальневосточный гектар» и арктический гектар», о чем более подробно изложено в иных публикациях автора [4; 5, с. 985–989].

Не менее важным межотраслевым принципом, свойственным гражданскому и земельному законодательству, является публичность проведения торгов, вытекающая не только из земельного, но также и из градостроительного и экологического законодательства. Речь идет о принципе гласности принятия решений о намечаемой хозяйственной деятельности и предоставлении земельного участка для нее. Явный межотраслевой характер этого принципа земельного права позволяет сделать вывод о характерном и для других случаев межотраслевом взаимодействии, происходящем на стыке земельного и экологического законодательства. Это вполне закономерно и объясняется тем, что земля является не только природным ресурсом и объектом хозяйственной деятельности, но и составной частью окружающей среды.

Среди принципов земельного законодательства наших стран провозглашен важный приоритет сохранения земель особо охраняемых природных территорий, согласно которому не допустимо изменение целей их использования. Именно этот принцип защищает самые ценные земли, что играет исключительную роль в реализации задач по достижению и поддержанию устойчивого развития таких территорий. Однако на практике имеет место недооценка или игнорирование этого принципа, что может привести к серьезным последствиям и потере не только устойчивости территорий с особым защитно-охранным статусом, но и к потере самих таких территорий. В конце 2024 г. стало известно о принятии Постановления Правительства Москвы от 27 декабря 2024 г. № 3160-ПП «О преобразовании особо охраняемых природных территорий регионального значения города Москвы в особо охраняемые зеленые территории города Москвы», которым сто сорок шесть особо охраняемых природных территорий регионального значения г. Москвы были преобразованы в особо охраняемые зеленые территории (далее – ООЗТ).

Постановление принято в соответствии со ст. 21 Закона г. Москвы от 13 ноября 2024 № 27 «Об охране и использовании зеленого фонда в городе Москве». Положения указанного Закона противоречат федеральному законодательству, которое не предусматривает возможности упразднения, уменьшения площади, изменения границ, изъятие части ООПТ, в результате чего исключаются территории, ранее имеющие защитный статус ООПТ. Российская столица одномоментно лишилась практически всех региональных ООПТ, которые создавались в течение нескольких десятилетий и были гордостью Москвы. Все упраздненные ООПТ являлись согласно ст. 95 Земельного кодекса РФ и Преамбуле ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» общенациональным достоянием, но теперь потеряли этот статус. Такие нормотворческие изменения противоречат положениям Конституции Российской Федерации и нарушают ряд федеральных законов, которые обеспечивают охранно-защитный статус таких территорий и предусматривают ограничительные меры

для нормального функционирования и московских региональных ООПТ, в том числе: Земельный, Градостроительный и Лесной (от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ) кодексы РФ, ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».

Есть не только большой риск, но и высокая вероятность, что эту столичную законодательную инициативу начнут повторять и применять в законотворчестве в интересах бизнеса и другие субъекты РФ. Именно четкое ослабление защитно-охранного режима всех московских региональных ООПТ, преобразованных в ООЗТ, произведено в столице, что фактически означает их упразднение, или прекращение их существования, т.е. охраны и использования, как земель ООПТ, являющихся объектами национального достояния.

Отметим, что федеральным законодательством не предусмотрено никакого преобразования территорий ООПТ в какие-то иные категории с понижением их ранее четко определенного охранного статуса как ООПТ. Положениями вышеназванных Закона г. Москвы Постановления Правительства г. Москвы, которыми предусмотрено преобразование региональных ООПТ, является плохо скрытой формой их ликвидации и выведения всех этих территорий из-под действия многочисленных защитных норм федерального законодательства. Кроме того, такие действия по упразднению всех региональных ООПТ противоречат целям и задачам документов стратегического планирования и одной из национальных целей развития РФ на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» «Экологическое благополучие» в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. №309, «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», к задачам которой отнесено «сохранение лесов и биологического разнообразия, устойчивое развитие ООПТ».

Произведенное в столице двухэтапное преобразование всех региональных ООПТ в ООЗТ грубо нарушает конституционные экологические права граждан – жителей Москвы (ст. 42 Конституции РФ), тем более, что согласно статье 76 Конституции РФ «Законы субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия действует федеральный закон».

Несколько странную позицию заняли столичная прокуратура и городской суд, которые не увидели нарушений федерального законодательства в вышеописанном преобразовании региональных ООПТ, поэтому граждане, в числе которых и автор публикации, надеются найти законное и справедливое решение в вышестоящих судах. Тем более с учетом того, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал жесткую и мотивированную позицию о недопустимости уменьшения защитно-барьерных функций законодательства об ООПТ, напрямую влияющего не только на обеспечение конституционных прав граждан и сохранение природного потенциала и биологического разнообразия, но и роли ООПТ в обеспечении устойчивого развития территорий. Примером может служить решение Конституционного Суда РФ, в заседании которого в качестве эксперта от Всероссийского общества охраны природы участвовала автор¹.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2025 г. 3-П «По делу о проверке конституционности статей 12, 209 и 304 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 5 ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в связи с жалобами граждан Н. И. Гришиной, Н.З. Гулордавы и других»: consultant.ru/document/cons_doc_LAW_497120/.

Библиографический список

1. Боголюбов, С. А. Правовое обеспечение природоресурсного и других направлений устойчивого развития / С. А. Боголюбов // Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики: сб. ст. участников Междунар. науч.-практ. конф., 11–13 октября 2019 г., г. Йошкар-Ола / Марийский гос. ун-т. –Йошкар-Ола: Мар. ГУ, 2019. – С. 36–42.
2. Правовые основы устойчивого развития на местном уровне / Т. И. Макарова [и др.]. – Минск : Ковчег, 2010. – С. 5–12.
3. Макарова, Т. И. Устойчивое развитие как принцип экологического права / Т. И. Макарова // Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21–22 окт. 2010 г. / редкол. : И. Н. Колядко (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2010. – С. 444–448.
4. Злотникова, Т. В. // Проблемы и перспективы новой земельной политики на дальневосточных территориях / Т. В. Злотникова // Вестн. Удмурт. ун-та. – Серия: Экономика и право, 2018. – Том 28. – Вып. 5. – С. 732–739.
5. Злотникова, Т. В. Международно-правовые и эколого-правовые механизмы обеспечения устойчивого развития Арктического региона / Т. В. Злотникова // Государство и право в XXI веке : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 95-летию юрид. ф-та Белорус. гос. ун-та, Минск, 26–27 нояб. 2020 г. / БГУ, Юридический фак. – Минск : БГУ, 2021 – 1106 с.