

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.415(477)

В.О. Костенкоздобувач
Національний університет "Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого"**ДО ПИТАННЯ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ
МІЖ ОХОРОНОЮ ЗЕМЛІ ТА ЇЇ РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ**

У статті проаналізовано положення законодавства й досягнення науки земельного права в питаннях співвідношення раціональності використання земель з їх охороною, проаналізовано загальні засади змісту зазначених понять. Зроблено висновки стосовно методів впливу на земельні правовідносини, за допомогою яких досягається реалізація принципів земельного права та законодавства.

Ключові слова: раціональне використання земель, охорона земель, вплив держави на земельні правовідносини, економіко-правове стимулювання використання та охорони земель.

I. Вступ

Одним із завдань сучасної науки земельного права являється правове забезпечення цільового й раціонального використання і охорони земель як основних принципів землекористування. Але забезпечення реалізації цих принципів, у тому числі й за допомогою економіко-правового механізму впливу держави на земельні відносини, не можливе без чіткого розмежування категорій раціональності й охорони земель. Тому детальніше висвітлимо саме теоретичні засади співвідношення зазначених категорій.

У різні роки дослідженнями зазначеної проблематики займалися такі вчені, як Г.І. Бялюк, Г.С. Башмаков, І.О. Іконицька, М.І. Краснов, Т.В. Лісова, С.В. Сидорова, М.В. Шульга та ін. І хоча їх внесок у розвиток науки земельного права значний, але ними досліджувалися дещо інші аспекти раціонального використання й охорони земель.

II. Постановка завдання

Метою статті є з'ясування сутності понять "охорона земель" і "раціональне використання земель", їх взаємодії та взаємобмежень, розробка оптимальних методів впливу на учасників земельних відносин з боку держави з метою досягнення такої взаємодії принципів земельного права.

III. Результати

Стаття 5 Земельного кодексу України закріплює принципи земельного права. Серед них провідне місце належить принципам раціонального використання й охорони земель. Досягнення реалізації зазначених принципів як основоположних ідей, начал та основних засад використання й охорони земель здійснюється адміністративним і еко-

номічним шляхами. Якщо ми говоримо про економічний механізм впливу на процес використання земель, то, в першу чергу, мається на увазі стимулювання землекористувача та власника ділянки саме до раціональності в діяльності із використання земель та до їх охорони.

Проте співвідношення цих принципів не зовсім зрозуміле, тому з'ясування сутності кожного є необхідним для того, щоб чітко уявляти можливість економічного впливу на земельні відносини. Земельно-правова наука, вивчаючи зазначені принципи права, сформулювала декілька підходів до розуміння раціональності використання земель та до їх охорони. Так, І.О. Іконицька зазначає, що поняття раціонального використання включає в себе досягнення максимального ефекту в цілях землекористування, а також охорону землі як природного об'єкта у процесі землекористування. Отже, дві складові в сукупності утворюють поняття раціонального використання: ефективність і охорона земель [1, с. 42]. Тобто фактичного розмежування цих понять ученим не наводиться. Але повністю погодитися із наведеним, з огляду на деяку розбіжність сутностей у визначенні, не зовсім доцільно. Так, автором пропонується об'єднати досягнення максимального ефекту при вилученні корисних властивостей із охороною природного об'єкта землі. Уявляється, що максимальний ефект від використання має бути обмежений обсягом, що встановлений охоронними нормами.

М.І. Краснов формулює поняття раціонального використання землі як досягнення максимального ефекту у здійсненні цілей землекористування з урахуванням корисної взаємодії землі з іншими природними фак-

торами та охорони землі у процесі використання як специфічної умови будь-якої діяльності й основного засобу виробництва в сільському господарстві. Розвиваючи тему, науковець зауважує на тому, що у процесі використання земель поняття їх охорони та раціонального використання об'єднуються в єдине поняття "раціональне використання й охорона земель". Свою точку зору науковець доводить на прикладі відновлення родючості ґрунтів, зазначаючи, що відновлення родючості ґрунтів (застосування добрив, правильні сівозміни, залишення частини землі під "пар" та ін.) здійснюється шляхом певного використання землі. У свою чергу, таке використання землі спрямоване на охорону її родючості, а не на охорону як комплексний процес із конкретною метою. При цьому автор вважає, що поняття раціонального використання земель є більш загальним від поняття їх охорони, що раціональне використання земель передбачає не лише економічний, а й природоохоронний характер землекористування.

Г.С. Башмаков вважає, що поняття "раціональне використання" й "охорона земель" докорінно різняться за своєю сутністю. Збереження якості земель, на його думку, також не належить до використання земель. Критикуючи існуючі в законодавстві та науці спроби тлумачення раціональності в економічному й екологічному сенсі, за цією концепцією пропонує розуміти раціональне використання землі як її використання лише відповідно до встановленого для певної земельної ділянки цільового призначення та правил використання землі. Автор також пропонує замінити формулювання "використання й охорона земель" на "отримання (надання), використання, охорона земель" [2, с. 38–44]. Так можна дійти висновку відносно того, що автором пропонується розділити суб'єктів землекористування на користувачів та охоронців.

Отже, єдиного підходу до розуміння поняття "охорона земель" і "раціональне використання земель" на сьогодні не існує. Тому, як уявляється, доцільно звернутися до земельного законодавства та проаналізувати його норми, якими безпосередньо регулюються зазначені питання. Відповідно до ст. 162 Земельного кодексу України, охорона земель – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель приро-

доохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення. Як бачимо, на нормативному рівні поняття охорони земель тлумачиться через їх раціональне використання. Наведене законодавче визначення охорони земель є загальним для всіх категорій земель. Однак у першу чергу воно стосується саме земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення, оскільки майже всі напрями діяльності спрямовані на охорону й поліпшення саме якісного стану земель.

Щодо поняття "раціональне використання земель", то можна констатувати, що чинне земельне законодавство не містить його чітких правових ознак. Хоча на думку О.А. Вівчаренка, визначення меж і ознак раціонального землекористування – це прерогатива органів державної влади і місцевого самоврядування. Науковець справедливо підкреслює, що поняття раціонального використання земель – історична категорія і її зміст зумовлюється державною політикою щодо використання та охорони земель, конкретними умовами господарювання з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів тощо. До того ж, це – оціночна категорія суб'єкта управління в галузі використання й охорони земель [3, с. 406–409]. Що стосується історичності категорії "раціональне землекористування", то дійсно, за останні роки розуміння цього поняття змінилося докорінно. Якщо за радянських часів раціональне використання земель полягало в максимальному їх залученні до сільськогосподарського виробництва [4], то сьогодні, з огляду на надмірну розораність земель в Україні, все більше уваги привертає екологічна складова цієї проблеми. А отже, вважається за необхідне розробити й закріпити на нормативному рівні дефініцію "раціональне використання земель", яка б відповідала сучасним вимогам земельного законодавства.

З цього приводу в земельно-правовій науці висловлені різні пропозиції. Так, вдале визначення раціонального природокористування надав Ю.С. Шемшученко. Він під раціональним природокористуванням пропонує розуміти використання природних ресурсів в обсягах та способом, які забезпечують сталий економічний розвиток, що не призводить до порушення відновлювальних властивостей природи й погіршення екологічних умов навколишнього природного середовища [5, с. 244].

У літературі існують і інші висловлювання щодо проблеми, яка досліджується. Однак всі вони, як слушно зазначається в літературі, зводяться до двох основних точок зору. Перша з них полягає в тому, що раціональне використання землі й охорона землі – самостійні види суспільних відносин, різні явища у сфері взаємовідносин суспільства з приро-

дою. Відповідно до другої точки зору, раціональне використання землі включає також і її охорону в процесі використання, адже сучасне розуміння користування землею визнає його раціональним при виконанні землекористувачем комплексу заходів, спрямованих на охорону земель [6, с. 39].

IV. Висновки

Таким чином, беручи до уваги наведене, можна зробити висновок про те, що в земельному праві існують дві взаємопов'язані принципові категорії: раціональне використання земель та охорона земель. Вони існують у чіткій залежності одна від одної. Дотримання правил одного принципу неможливе без дотримання правил іншого принципу.

Виникає питання досягнення взаємодії зазначених принципів земельного права. Взаємодія полягає у поєднанні дій власників, користувачів земельних ділянок, з одного боку, та держави та органів місцевого самоврядування – з іншого.

Без діяльності держави, яка спрямована на досягнення такого стану використання й охорони земель, за якого будуть чітко додержуватися принципи земельного права, неможлива й негарантована поведінка суб'єктів земельних відносин, спрямована на зазначені основи.

Проте діяльність держави може носити як примусовий характер, так і стимулюючий. Уявляється, що для досягнення саме оптимального співвідношення раціональності у використанні земель із їх охороною власників та користувачів потрібно не утримувати від дій, не застосовувати до них специфічні сан-

кції, а стимулювати за допомогою передбачених законом способів і прийомів. Саме це й має бути покладене в систему державних заходів забезпечення та реалізації раціонального використання й охорони земель.

Список використаної літератури

1. Бакунина Т.С. Правовые проблемы рационального использования земли и охраны сельскохозяйственных земель (материалы “круглого стола”) / Т.С. Бакунина // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 42–65.
2. Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли / Н.И. Краснов, Г.С. Башмаков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38–44.
3. Вівчаренко О.А. Правова охорона земель : окремі проблеми нормативного визначення / О.А. Вівчаренко // Держава і право: зб. наук. праць. юрид. і політ. науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 43. – С. 405–409.
4. Гнаткович Д.И. Земельный кадастр в системе мероприятий по организации использования земель в агропромышленном комплексе : автореф. дис. ... д-ра. эконом. наук / Д.И. Гнаткович. – Л., 1987.
5. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. – К., 1998. – Т. 5. – 244 с.
6. Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли / Н.И. Краснов // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38–44

Стаття надійшла до редакції 08.11.2013.

Костенко В.О. К вопросу экономико-правового обеспечения соотношения охраны земель и их рационального использования

В статье проанализованы положения законодательства и достижения науки земельного права в вопросах соотношения рациональности использования земель и их охраны, общие принципы содержания указанных понятий. Сделаны выводы относительно методов воздействия на земельные правоотношения, с помощью которых достигается реализация принципов земельного права и законодательства.

Ключевые слова: рациональное использование земель, охрана земель, влияние государства на земельные правоотношения, экономико-правовое стимулирование использования и охраны земель.

Kostenko V. The abstract for economic and legal realization of rational land use and protection

Also in the article principles of land law with special attention paid to the principle of rational use and protection of land. It is about how to achieve implementation of the principles of land law, namely, administrative and economic.

The approaches to the definition of rational land use and protection of land rights of representatives of different.

Work provides a detailed analysis of current legislation and articulated point of view about the question posed.

Much attention is paid to methods of solving the problems, taking into account socio-economic and other factors.

“Rational use” is also seen as a historical category.

Emphasizes the need to develop optimal methods of influence on participants in land relationships so the State to achieve the interaction of principles of land law.

The article says about the need to separate categories of rationality and land protection. to ensure the implementation of the principles, including through economic and legal mechanisms of state control of land relations.

Article is devoted to the theoretical foundations of the relations mentioned categories.

Representatives are in the legal doctrine that the most thoroughly considered this perspective.

Supporting the unanimous position of many scholars note that the development of agriculture in this direction will contribute to the early adoption of a specialized legal act, which must have contained the following provisions: economic incentive mechanism for the introduction of farm owners in the activity of organic production technologies. Economic promotion may be: (a) development of a system of subsidies and tax and credit incentives to those farmers who in the production process adhere to the rules of agriculture, increase the potential and the natural fertility of the soil, (b) the release of such farms from land tax and land rent state and municipal property, and (c) an agreement between producers and the state the obligation to buy environmentally friendly products from the manufacturer at a price that justifies the cost of its production.

Key words: *rational use of land, public land, state influence on the land legislation, economic and legal incentives for the use and protection of land.*