

УДК 332.2

# ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЛІ:

ТЕОРІЯ,

МЕТОДОЛОГІЯ

ТА ПРАКТИКА

**Обґрунтовано поняття, сутність та зміст раціонального використання земельних ресурсів в умовах сучасних земельних відносин.**

**Ключові слова:** раціональне використання земель, ефективне використання земель, землекористування, раціоналізація землекористування, землеустрій.

**Антон ТРЕТЯК,**

доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НААН України, Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління Мінприроди України, директор ННІ економіки та екології природокористування

**Валентина ТРЕТЯК,**

професор, доктор економічних наук, Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління Мінприроди України, професор кафедри екології та економіки землекористування

## Постановка проблеми

Одним із основних принципів земельного законодавства відповідно до статті 5 Земельного кодексу України [1] є забезпечення раціонального використання та охорони земель. У преамбулі Закону України «Про охорону земель» [2] зазначається, що він визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля. Згідно ДСТ 26640-85 «Землі. Терміни та визначення», раціональне використання земель визначається як забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту при здійсненні мети землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами. Це означає, що раціональність використання землі пов'язується із виробництвом. Така постановка пи-

тання є неправильною, адже земля використовується не лише як засіб виробництва, а є і «...операційною базою для системи розселення, розміщення галузей народного господарства та шляхів сполучення, і є невід'ємною умовою, місцем, засобом і джерелом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних потреб» [3], тому ігнорування цього положення зовсім не означає, що в інших перерахованих випадках не потрібне раціональне використання. Також необхідно підкреслити, що під досягненням максимального ефекту у здійсненні мети землекористування мається на увазі лише економічний ефект, що є неправомірним, адже у землекористувачів виникають й інші цілі, наприклад, містобудівні, оздоровчі, рекреаційні тощо, які не взяті у визначенні до уваги. Крім недосконалого визначення раціонального використання земель у актах земельного спрямування міститься низка неузгоджень, а саме: чинний Земельний кодекс України [1] в статтях 91, 96 та Закон України «Про оренду землі» 4] в статті 22 серед

обов'язків власників земельних ділянок, землекористувачів та орендарів не закріпили обов'язковості їх раціонального використання, вказавши лише на обов'язковості їх цільового використання, що є негативним, адже поняття раціонального використання землі значно ширше, ніж цільове їх використання. Отже, відсутність чіткого та досконалого визначення раціонального використання землі в земельному законодавстві потребує аналізу наукових розробок з цього важливого питання. Крім того, поняття раціонального використання земель розроблено ще в радянський період і з прийняттям нової редакції Земельного кодексу України (2001 р.), багатьох інших інститутів земельного права (наприклад, право постійного користування земельною ділянкою, право державної власності на землю тощо) набуло іншого змісту, зберігши фонетичне звучання. Тому виникла потреба розроблення нового визначення раціонального використання земель або внесення змін в існуюче, адже воно не відповідає реаліям сьогодення.

**Метою статті** є обґрунтування нового поняття, сутності та змісту раціонального використання земельних ресурсів в умовах сучасних земельних відносин.

### Виклад основного матеріалу

**П**итання про сутність і зміст раціонального використання землі — вихідне для дослідження питань раціоналізації землекористування. Принципово важливо те, що раціональне використання землі не стихійне, а з початку і до кінця організоване явище, оскільки в його основі лежить свідоме врахування діючих економічних законів та законів природи. Відповідно цьому потрібно підходити і до аналізу змісту цієї проблеми. Воно не інваріантне, навпаки, сутність проявляється тут надзвичайно різноманітно. Але це не просте різноманіття розрізнених, не пов'язаних один з одним проявів. Об'єднує їх те, що всі вони пов'язані із організаційними формами та методами використання землі. Прояв сутності раціонального використання землі — це система конкретних організаційно-правових форм. Така загальна характеристика змісту проблеми.

**Р**адянські вчені традиційно пов'язували раціональне використання земель з економічною функцією землі. Це не означає, що екологічні вимоги і вимоги охорони земель залишалися без уваги, навіть підкреслювалася нерозривна єдність використання і охорони земель, але, як впливає з контексту наукових праць того часу, це було другорядним порівняно з господарським використанням [3]. Автори радянського періоду визначали раціональне використання землі як встановлення такого право-

вого режиму окремих категорій земель, який, по-перше, відповідав би їх основному господарському призначенню, і, по-друге, забезпечував належне використання цих земель [5].

У науковій літературі зустрічаються й інші поняття раціонального використання земель. Зокрема, в економічній енциклопедії за редакцією С.В. Мочерного констатується, що «система раціонального землекористування передбачає виробничий (корисний, ефективний), ресурсозберігаючий, відтворювальний і природоохоронний аспекти» [6]. Сохнич А.Я., Андрішин М.В. [7] дають таке визначення: раціональне використання земель — це забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту для здійснення мети землекористування з урахуванням охорони земель і оптимальної взаємодії з природними чинниками.

Разом з тим, А.М. Третяк у своїй праці «Землеустрій в Україні: теорія, методологія» [8, с.79] зазначає, що раціональним може вважатися використання землі, за якого:

- здійснюються охорона і відтворення продуктивних та інших корисних властивостей землі;
- найповніше враховуються природні та економічні умови і властивості конкретних земельних ділянок;
- досягається висока ефективність виробничої та іншої діяльності;
- забезпечується оптимальне поєднання громадських, колективних і особистих інтересів у використанні землі.

Враховуючи ці вимоги, він дає наступне визначення: «**Раціональне використання землі** — це діяльність пов'язана з ефективним використанням земельних та інших природних ресурсів з екологічної і економічної точок зору, що відповідає суспільним, територіальним громад та приватним інтересам».

Поняття раціональності і ефективності щодо землекористування — рівнозначні за умови, що ефективність береться тут у всіх її проявах — економічному, соціальному, екологічному. Ефективність (землекористування), взята в сукупності взаємопов'язаних її проявів, і визначає раціональність (землекористування) [8, 9]. Історично і логічно поняття ефективності пов'язано з розвитком суспільного виробництва. Поза виробництвом, поза економічними відносинами вона не має самостійного значення. Однак поняття ефективності має не тільки «вузький» економічний сенс. Серед обов'язкових умов оцінки ефективності, як критерію вирішення завдань з вибору варіантів, давно вже виділяють необхідність врахування соціальних вимог і обмежень, що виступають у формі фіксованих умов використання земель, екологічних, економічних,

містобудівних, санітарних та інших стандартів. Будь-який економічний результат визнається негативним, якщо він приводить до порушення соціальних норм. Але оцінка ефективності буде неповною, якщо стосовно використання природних ресурсів не поставити умови збереження екологічної рівноваги в природі. Таким чином, щодо землекористування названі аспекти ефективності — економічний, соціальний, екологічний — мають враховуватися одночасно. У найбільш загальному вигляді поняття раціонального використання земель має розглядатися з точки зору об'єктивно існуючих варіантів землекористування і мети використання землі як ресурсу.

**В** основі раціонального використання земельних ресурсів лежить вибір найефективнішого (у зазначеному вище сенсі) варіанту їх можливого використання з точки зору вирішення соціально-економічних завдань і наслідків від відповідних змін у функціонуванні природного комплексу. У свою чергу, використання землі з певною метою має бути також найефективнішим з усіх можливих варіантів (способів) досягнення цієї конкретної мети. Отже, під раціональним використанням землі можна розуміти найефективніший з точки зору задоволення потреб суспільства варіант її цільового та функціонального використання, організований, у свою чергу, найефективнішим для конкретних умов простору і часу способом відповідно з об'єктивно існуючими принципами взаємодії суспільства і природи.

**С**истемний розгляд змісту раціонального використання землі передбачає виділення аспектів проблеми, визначення методів практичного її вирішення (форм і типів раціонального використання землі), характеристику рівнів вирішення проблеми з точки зору господарсько-політичної. У рамках взаємодії «суспільство-природа» виділяються такі аспекти сутності раціонального використання землі [8, 9, 10]:

- природно-біологічний, пов'язаний з вивченням функціонування землі як компонента природного комплексу і середовища для рослин та живих організмів;
- соціально-економічний, що відображає вплив на використання землі соціальних процесів і політики держави, суспільних, в тому числі земельних, відносин, що пояснює економічну сторону використання землі як ресурсу;
- технологічний, пов'язаний з вивченням технічної дії на землю, технології використання, зв'язку раціонального використання земельних ресурсів з науково-технічним прогресом;

- правовий (юридичний), пов'язаний з вивченням ролі і значення впливу права, правової діяльності держави через землеустрій, регулювання, адміністрування, стимулювання, оподаткування тощо на організацію та здійснення раціонального використання і охорони землі.

Названі аспекти проблем тісно пов'язані між собою і утворюють діалектичну єдність. Врахування природно-біологічного аспекту функціонування землі має важливе значення з точки зору необхідності передбачення і запобігання небажаних наслідків, які можуть бути викликані глобальними змінами у складі та співвідношенні земельних угідь в просторовому розміщенні. У цьому зв'язку доречно згадати положення видатного російського вченого В. В. Докучаєва про необхідність вироблення норм, що визначають відносні площі ріллі, луків, лісу і вод. Таке врахування має особливе значення для сільськогосподарського землекористування. Розгляд технологічного боку раціонального використання землі має самостійне значення головним чином щодо сільськогосподарського виробництва. Кожному етапу прогресу науки і техніки відповідають специфічні форми технічного впливу на землю, технології її використання. Не заглиблюватимемося в історію, відзначимо, що сучасний етап науково-технічного прогресу характеризується значними змінами в технології сільськогосподарського виробництва, і, відповідно, використання землі. Слід мати на увазі наявність двоїстої (прямого і зворотного) зв'язку специфічних властивостей землі і технології її використання. Удосконалення техніки та технології впливу на землю підвищує рівень ефективності її використання, особливості землі як засобу виробництва в поєднанні з іншими чинниками впливають на вибір визначеної системи машин, обґрунтування зональної агротехніки і в цілому системи ведення сільського господарства відповідно з рівнем науково-технічного прогресу. Природно-біологічний і технологічний аспекти важливі, але не вирішальні чинники раціонального використання землі.

**Х**арактер використання землі визначають соціально-економічні умови. З соціально-економічним аспектом тісно пов'язаний організаційно-господарський фактор використання землі. Його вплив на ефективність землекористування визначається конкретними формами організації території і виробництва. Правова діяльність держави — необхідна умова і надійний фактор організації та здійснення раціонального землекористування. Вона спрямована на забезпечення адміністративно-правовими засобами ефективного використання землі та її охорону.

Проблема раціонального використання землі вирішується у визначених формах. За характером практичного вирішення проблеми можна виділити дві узагальнені форми — форму здійснення (пряма) і форму організації (опосередкована) раціонального використання землі. Зміст використання землі в прямій формі визначається головним чином технічним впливом на землю і технологією її використання як засобу виробництва і середовища для рослин і живих організмів. Головна ланка тут — продуктивність праці людей. В історичному плані можна розрізнити примітивні та сучасні форми здійснення використання землі. Сучасні форми передбачають два типи раціонального використання землі — екстенсивний та інтенсивний. В історичному плані першому типу передував другий. Нині екстенсивний та інтенсивний форми використання землі тісно пов'язані. Екстенсивне використання землі передбачає розширення земельних площ для отримання додаткових обсягів продукції без урахування можливості вирішення цього завдання шляхом здійснення збільшення витрат праці і матеріальних засобів на одиницю освоєної площі. Однак запаси хороших і середніх земель, придатних для сільськогосподарського освоєння з невеликими витратами, майже вичерпані. Подальше збільшення сільськогосподарських площ пов'язане з меліораціями, що дозволяють залучати в сільськогосподарське виробництво земельні ділянки. Екстенсивна форма використання земель зникається тут з інтенсифікацією.

**В** умовах науково-технічного прогресу основний напрям використання земель — інтенсифікація. Процес інтенсифікації охоплює використання землі в трьох її найважливіших функціях — як компонент природного комплексу, як засіб виробництва, як територія. Використанню землі залежно від її функції відповідають специфічні прояви форми інтенсифікації. Інтенсифікація використання землі як компонента природного комплексу означає отримання на землі оптимальної кількості продукції. Мова йде головним чином про встановлення можливості окультурювання та інтенсивного використання ландшафту, з одного боку, і необхідності залишення та збереження його частини в природному стані — з іншого. Інтенсивне використання землі як територіальної основи вимагає значної максимальної економії землі як просторового операційного базису, що полягає в оптимізації норм відведення земель для промислового, енергетичного, транспортного та іншого будівництва, у регулюванні щільності забудови, рекультиватії порушених земель та ін. Інтенсифікація використання земель у сільському господарстві має підвищувати родючість

грунтів і продуктивність земель, що проявиться в отриманні зростаючої кількості продукції, мінімізації питомих витрат на її виробництво тощо. Це досягається проведенням широкого комплексу заходів, які мають як пряме, так і опосередковане відношення до землі, але в сукупності визначають інтенсивність і рівень ефективності її використання. Отже, сучасні форми раціонального використання землі характеризуються зростанням впливу виробничої діяльності людини на отримання необхідної для неї продукції і, навпаки, зменшенням впливу на цей процес природних факторів, зокрема, якості землі. Однак усунення землі з процесу виробництва необхідної продукції неможливе, як і неможливе отримання продукції на землі без участі праці людини. Здійснення раціонального землекористування передбачає науково обґрунтовану організацію використання землі. Організація спрямована на забезпечення (здійснення) ефективного господарського використання землі та її охорони з урахуванням вимог об'єктивних економічних законів. Засобами організації раціонального використання землі в сучасних умовах є механізми — землеустрій та землевпорядкування [8].

Організація використання сільськогосподарських земель здійснюється не тільки за допомогою землеустрою та землевпорядкування, а й через господарський механізм в аграрному секторі економіки. Якщо землеустрій та землевпорядкування безпосередньо спрямовані на регулювання процесів організації та здійснення використання земель, то господарський механізм зачіпає вирішення проблеми землекористування опосередковано через регулювання аграрних відносин і управління сільськогосподарським виробництвом, де земля служить головним засобом виробництва. З цих позицій доцільно виділити з відносно самостійної сфери господарського механізму раціоналізацію землекористування. За масштабом господарсько-політичного вирішення проблеми об'єктивно виділяються чотири рівні організації та здійснення раціонального використання землі: локальний (внутрігосподарський), регіональний (територіальний та міжгосподарський), національний і міжнародний (міжнародний), а в складі другого і третього два підрівні (з господарської точки зору): галузевий та міжгалузевий. Під час зміни рівнів зростає визначальна роль соціально-економічного та екологічного підходів у вирішенні масштабніших проблем — плануванні раціонального використання земельних ресурсів з урахуванням інтересів територіальних громад та міжгосподарських, державних потреб, а також міжнародного співробітництва. Особливо важливе значення набуває тут вироблення комплексних довгострокових програм, які визначають стра-

тегію раціонального використання землі на перспективу. Земля обмежена в просторі. Ця обставина визначає необхідність її збереження, що означає підтримку на певному рівні як кількісних, так і якісних її характеристик у просторі і в часі. Однак ці параметри безперервно змінюються в процесі використання землі. Тому необхідність використання і разом з тим збереження земель передбачає їх всебічну охорону. Конкретним змістом охорони землі є її найраціональніше використання і відтворення. З цієї точки зору раціональне використання, збереження та охорона земель змикаються в єдинім процесі. Як відносно самостійне явище, охорона земель охоплює хімічний та біологічний захист ґрунтів, економічний захист і правову охорону земель.

Із поняттям раціонального використання землі нерозривно пов'язані поняття організація (використання) земельних ресурсів та управління земельними ресурсами. Найповнішу характеристику названих понять можна дати на основі системного підходу. Це окремий напрям досліджень, який розглянемо у наступних публікаціях.

## Висновки

**П**ід раціональним використанням землі за сучасних умов розвитку земельних відносин в Україні необхідно розуміти найбільш ефективний, з точки зору задоволення потреб суспільства, варіант її цільового та функціонального використання, організований, у свою чергу, найефективнішим для конкретних умов простору і часу способом відповідно до об'єктивно існуючих принципів взаємодії суспільства і природи. У рамках взаємодії «суспільство-природа» виділяються такі аспекти раціонального використання землі, що характеризують його сутність: природно-біологічний, пов'язаний з вивченням функціонування землі як компонента природного комплексу і середовища для рослин та живих організмів; соціально-економічний, що відображає вплив на використання землі соціальних процесів і політики держави, суспільних, в тому числі земельних відносин, що пояснює економічну сторону використання землі як ресурсу; технологічний, пов'язаний з вивченням технічної дії на землю, технології використання, зв'язку раціонального використання земельних ресурсів з науково-технічним прогресом; правовий (юридичний), пов'язаний з вивченням ролі і значення впливу права, правової діяльності держави через землеустрій, регулювання, адміністрування, стимулювання, оподаткування тощо на організацію та здійснення раціонального використання і охорони землі. Зміст раціонального використання землі характеризують ефективність, інтенсивність, форми та методи організації використання земельних та інших природних ресурсів на відповідній території простору і часу.

## Література

1. Земельний Кодекс України № 2768-III від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3-4.
2. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. №962-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page2>.
3. Андрейцев В. І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: Навч.-практ. посіб. — К.: Істина, 1999, 278 с.
4. Закон України «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 року. — № 161-XIV. — [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Аксененко Г. А. Обеспечение рационального использования земли // Советское государство и право. — 1968. — № 10, с. 13.
6. Економічна енциклопедія. У 3-х томах. Т. 1 / редкол.: С.В. Мочарний (відп. ред.) та ін. — К.: Видавництво центр «Академія», 2000. 864 с.
7. Екологія та охорона навколишнього середовища : словник-довідник / [А.Я. Сохнич, М.В. Андрієшин, В.В. Снітинський та ін.] за ред. А.Я. Сохнич. — Л.: Укр. технології, 2006. — 253 с.
8. Третяк А. М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія: Монографія. — Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2013. — 488 с.
9. Третяк А. М. Економіка землекористування та землевпорядкування. Навч. посібник. — К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. — 542 с.
10. Друк В. М. Теоретичні та методологічні основи економіки землекористування / Вид. 2-ге (доповнене і змінене) — Тернопіль, 2010. — 303 с.
11. Третяк А. М. Наукові основи раціоналізації землекористування / А.М. Третяк, З.С. Хапіцька. — Чернівці: Прут, 1997. — 38 с.

THE CONCEPT, ESSENCE AND CONTENT OF RATIONAL USE OF LAND: THE THEORY, METHODOLOGY AND PRACTICE

**Tretiak A., Tretyak V.**

Grounded concept, essence and content management of land resources in modern land relations.

**Keywords:** *rational use of land, efficient land use, land use rationalization of land use, land management.*

\* \* \*

Tretiak Anton, Professor, corresponding member of the Academies, Doctor of Economics, Director of the Institute of Economy and Environment Natural Resources of the State Ecological Academy of Postgraduate Education and Management, [tretyak2@ukr.net](mailto:tretyak2@ukr.net)

Tretiak Valentine, Professor, Doctor of Economic Sciences, State Ecological Academy of Postgraduate Education and Management

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛИ: ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА

**Третяк А. Н., Третяк В. Н.**

Обобщено понятие, сущность и содержание рационального использования земельных ресурсов в условиях современных земельных отношений.

**Ключевые слова:** *рациональное использование земель, эффективное использование земель, землепользование, рационализация землепользования, землеустройство.*

\* \* \*

Третяк Антон Николаевич, профессор, член-корреспондент НААН, доктор экономических наук, директор УНИ экономики и экологии природопользования Государственной экологической академии последипломного образования и управления, [tretyak2@ukr.net](mailto:tretyak2@ukr.net)

Третяк Валентина Николаевна, профессор, доктор экономических наук, Государственная экологическая академия последипломного образования и управления, Минприроды Украины.