

Критерії ефективності

та раціональності використання земель



В. Д. Сидор

доктор юридичних наук, професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню змісту і характеру співвідношення критеріїв ефективності та раціональності, що дозволить забезпечити використання корисних властивостей земельних ресурсів, і дотримання вимог екологічної безпеки. Встановлено, що в забезпеченні ефективного й раціонального використання земель важлива роль належить земельному законодавству України. Доводиться, що зміст вимог ефективного та раціонального використання земель залежить від цільового характеру використання земель, стабільності прав на землю.

Ключові слова: земельні відносини, ефективне використання земель, раціональне використання земель, земельне законодавство, корисні властивості земель.

Публикация посвящена исследованию содержания и характера соотношения критериев эффективности и рациональности, что позволит обеспечить использование полезных свойств земельных ресурсов, соблюдения требований экологической безопасности. Установлено, что в обеспечении эффективного и рационального использования земель важная роль принадлежит земельному законодательству Украины. Доказывается, что содержание требований эффективного и рационального использования земель зависит от це-

левого характера использования земель, стабильности прав на землю.

Ключевые слова: земельные отношения, эффективное использование земель, рациональное использование земель, земельное законодательство, полезные свойства земель.

The publication is devoted to the study of the meaning and nature value of criteria of efficiency and rationality, thus enabling the use of land resources mineral properties and maintenance of ecological safety. Determined important role of land legislation to ensure effective and efficient land use of Ukraine. It is proved that the content requirements of efficient and rational land using depends on the targeted nature of land using and stability of land titles.

Keywords: land relations, efficient land using, rational land using, land legislation, beneficial land properties.

Земельні відносини розвиваються на основі економічних закономірностей, а земельне законодавство впливає на їх формування і розвиток. При регулюванні за допомогою розроблених норм земельного законодавства відбувається зворотний процес переведення нормативних приписів в реальну поведінку, в реальні суспільні земельні відносини. Економічний характер земельних відносин проявляється в тому, що вони виникають з приводу землі, що використовується в основному як основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві чи просторово-операційний базис для розміщення різноманітних об'єктів. Вольовий момент в цих суспільних відносинах полягає в тому, що на основі підзнання економічних законів можливо активно впливати на такі відносини за допомогою правових приписів, створюючи найбільш сприятливі умови для використання землі. Складність земельних відно-

син полягає ще в тому, що крім економічних законів, зазначені відносини перебувають під впливом законів розвитку природи, а це необхідно враховувати в процесі їх правового регулювання. Крім того,

земельні відносини відчують на собі вплив науково-технічного прогресу,

внаслідок чого принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення втрачає свій практичний зміст у зв'язку із активним житловим і котеджним будівництвом, розширенням міст, появою комерційних і торговельних центрів, що вимагає перерозподілу земель на основі їх ефективного й раціонального використання.

У радянський період правові питання ефективного та раціонального використання земель були предметом дослідження таких науковців, як: Г. О. Аксеньонок, В. П. Балезін, П. Д. Індиченко, М. Д. Казанцев, О. Н. Колотинська, М. Т. Осипов, Г. Н. Полянська, О. М. Турубінер та ін. Сьогодні ці проблеми вивчають такі українські вчені, як: В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. А. Мунтян, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін.; а також представники російської науки земельного права: Г. С. Башмаков, Г. Ю. Бистров, С. О. Боголюбов, О. А. Галіновська, Б. В. Єрофеев, Ю. Г. Жаріков, І. О. Іконицька, М. І. Краснов, В. М. Харьков, Г. В. Чубуков та ін.

Метою даної публікації є дослідження змісту й характеру співвідношення критеріїв ефективності та раціональності, що дозволить забезпечити використання корисних властивостей земельних ресурсів, дотримання вимог екологічної безпеки.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо підкреслити, що чинне законодавство не дає визначення понять «ефективне використання земель» та «ра-

ціональне використання земель». Коли йдеться про використання землі як території, наголошується на необхідності її економного використання, коли йдеться про використання землі як основного засобу виробництва в сільському господарстві – підкреслюється необхідність комплексного використання, збереження, підвищення родючості землі. Юридична наука при вирішенні проблеми ефективного й раціонального використання земель повинна прагнути створити теоретичну основу для розробки конкретних юридичних норм і критеріїв, здатних забезпечити дійсно ефективне, раціональне використання земель. Аналіз змісту ефективного й раціонального використання земель повинен допомогти встановити відповідність земельного законодавства вимогам зазначеного використання земель.

Важливість дослідження критерію раціональності використання земель в умовах сучасного динамічного розвитку земельних відносин важко переоцінити, адже забезпечення раціонального використання земель є, відповідно до ч. 2 ст. 4 Земельного кодексу України, одним із завдань земельного законодавства і, одночасно відповідно до п. «г» ст. 5 Земельного кодексу України – принципом земельного законодавства [1].

Раціональне використання земель є категорією економічною, а найважливішою вимогою економіки є найвища ефективність засобів виробництва. Виконуючи певні функції в суспільному виробництві, земля також підпадає під дію економічних законів. Ефективність використання землі в сільському господарстві – це найбільш повне використання її виробничої придатності, її родючості. Ефективність раціонального використання землі як території (територіальної бази) означає розміщення найбільшої кількості засобів виробництва на певній земельній ділянці [2, с. 20-21]. Тому вимоги ефективності вико-

ристання засобів виробництва поширюються на землі незалежно від тих функцій, що вона виконує. Між двома аспектами раціонального природокористування – економічним та екологічним необґрунтовано вбачається протиріччя. Відзначалось, що *використання природних ресурсів може бути визнано раціональним в тому випадку, якщо воно задовольняє економічні потреби*

в рамках екологічної розумності, а економічна діяльність здійснюється з дотриманням екологічних вимог, спрямованих на охорону природи як бази природокористування [3, с. 10].

В юридичній літературі немає єдиного підходу до розуміння змісту раціонального використання земель. Зокрема, Г. О. Аксеньюнок розглядав раціональне використання земель як встановлення такого правового режиму окремих категорій земель, який, по-перше, відповідав би їх основному господарському призначенню, і, по-друге, забезпечував належне використання цих земель [4, с. 13].

М. І. Краснов розумів під раціональним використанням земель досягнення максимального ефекту в здійсненні цілей землекористування з урахуванням корисної взаємодії землі з іншими природними факторами і при охороні земель в процесі використання як специфічної умови будь-якої діяльності і основного засобу виробництва в сільському господарстві [5, с. 292]. Зазначене поняття, на думку В. Н. Харькова, підкреслює, перш за все, економічний зміст, тобто лише ефективне використання може бути визнане раціональним [6, с. 29]. Іншою важливою рисою визначення є нерозривна єдність використання і охорони земель. Вказане поняття пропонується також і в даний час як загальне визначення раціонального землекористування [7, с. 41]. Проте подібний підхід по-

ділявся не всіма. Зокрема, В. В. Петровим була обґрунтована необхідність диференційованого підходу при визначенні раціонального використання і охорони природних ресурсів та природних об'єктів, що розглядаються як інтегрований об'єкт правової охорони. Зазначений науковець наголошував, що охорона природи, раціональне використання її ресурсів не є рівнозначними категоріями, а відображають залежність двох форм взаємодії людини і природи – природокористування і охорону природи. У зв'язку з цим вказувалося, що слід говорити про охорону природи, раціональне використання природних ресурсів, відносячи до охорони відповідний природний об'єкт та розуміючи під використанням природного ресурсу джерело споживання людиною природи, оскільки не можна охороняти те, що призначене для споживання [8, с. 60].

У літературі така позиція була піддана критиці. В якості основного аргументу І. О. Іконицькою висловлювалася теза про те, що одним з головних напрямів удосконалення земельного права є розвиток його природоохоронного змісту, екологізація земельно-правових норм. Відзначаючи, що самостійний характер має лише консервативна охорона, вказувалося, що сутність раціонального використання природного ресурсу передбачає недопустимість негативного впливу на інші природні ресурси і що в рамках використання природного ресурсу здійснюється його охорона, яка не може бути виділена за рамками природокористування [9, с. 57].

Завдання забезпечення раціонального використання земель об'єктивно обумовлене подвійною функцією землі – як природного ресурсу (об'єкта майнових відносин) та природного об'єкта, що перебуває в системі екологічних зв'язків в навколишньому природному середовищі. Під раціональним використанням землі В. Н. Харьков розуміє ефективне, цільове викори-

стання земель, що здійснюється з дотриманням публічних інтересів, з урахуванням екологічних зв'язків в довкіллі і в поєднанні з охороною землі [6, с. 37].

Земельним законодавством закріплено лише загальний принцип раціонального використання земель, проте не сформульовано вимоги, виконання яких забезпечує раціональне використання земель [10, с. 58]. Раціональне використання земель не є обов'язком власників і землекористувачів (ст. ст. 91, 96 Земельного кодексу України). Інакше кажучи, раціональне використання земель як поняття взагалі не працює, не виконує жодних функцій. У нього немає реального змісту. В той же час, в подальшому земельне законодавство не зможе обійтись без встановлення обов'язку раціонального використання земель. Проте цей обов'язок повинен бути чітко сформульований і роз'яснений.

*Використання землі,
як правильно зазначає
М. В. Шульга, обумовлене
вимогами об'єктивних
закономірностей існування
природи.*

Характер процесу експлуатації, використання землі, їх межі мають екологічну спрямованість. Все це пов'язано з обов'язковим дотриманням правил охорони землі та інших природних ресурсів, що з нею пов'язані, дотриманням нормативної екологічної безпеки, захистом землі від ерозійних та інших несприятливих процесів [11, с. 102].

Використання земель, а тим більше ефективне – це відповідний процес у часі та просторі, особливо на титулі права власності, постійного землекористування, а тому його процесуальна регламентація набуває досить важливого значення. Саме у цьому процесі і можна реалізувати надані земельним законом чи договором пра-

ва та забезпечити виконання урізноманітнених зобов'язань щодо ефективного використання земель на відповідному правовому титулі. Приписи щодо ефективного використання земель містяться в підзаконних нормативних актах. Правовідносинам щодо ефективного використання земель, земельних ділянок та властивостей земельних ресурсів притаманний цілий комплекс істотних ознак різного характеру, однак у реальних умовах ефективно використання кожного із зазначених об'єктів цих правовідносин чи його різновиду характеризується особливостями та специфікою здійснюваної діяльності тих чи інших уповноважених суб'єктів, що опосередковується в чинному земельному законодавстві за характером відповідної діяльності [12, с. 48].

Узагальнення нормативно-правової бази, форм реалізації чинного земельного законодавства дає змогу виділити такі найбільш істотні ознаки, які характеризують ефективно використання земель, як: нормативно визначена експлуатація земель і земельних ділянок, використання корисних властивостей земельних ресурсів з урахуванням їх цільового використання, встановленого правового режиму щодо відновлення і охорони; якісне використання земель, земельних ділянок відповідно до встановлених нормативів якості та систем управління; безпечне використання земель, земельних ділянок у межах нормативів екологічної безпеки; раціональне використання земель, земельних ділянок, тобто соціально, економічно, технологічно та екологічно виправдана експлуатація зазначених об'єктів; продуктивне та результативне використання зазначених об'єктів, тобто спрямоване на досягнення мети правового регулювання у цій сфері, задоволення матеріальних, духовних та інших життєзабезпечувальних потреб людини і громадянина, народу, держави, юридичних осіб; економічне, науково-обґрунтоване використання земель, земельних ділянок – система фінан-

сових важелів і механізмів, що базуються на реальній економічній оцінці цих об'єктів, у якій гармонійно поєднані всі економічні витрати та отримані результати будь-якої діяльності за додержання вимог законодавства, плати за вказані об'єкти, регулювання їх надходжень та розподілу; конкурентно спрямоване використання зазначених об'єктів у процесі будь-якої діяльності, що здатне забезпечити отримання конкурентоспроможної продукції, послуг тощо, доступних за наявних умов для різних споживачів; інноваційно спрямоване використання земель, земельних ділянок, властивостей земельних ресурсів на базі сучасних інноваційних структур, передового досвіду застосування інноваційних технологій та методів правового забезпечення; гарантійне поєднання правових форм забезпечення використання земель, земельних ділянок, властивостей земельних ресурсів із сучасними ринковими перетвореннями в економіці та організаційно-правовими і процесуальними формами набуття прав на зазначені об'єкти [12, с. 45-46].

Підсумовуючи вищезазначене, слід наголосити на тому, що термін «використання» застосовується щодо діяльності фізичних та юридичних осіб безпосередньо на землі, а не щодо діяльності органів державної влади, що надають землю і контролюють її використання, тобто цей термін адресований лише власникам землі, землекористувачам, в тому числі орендарям.

Безпосереднє використання земель регулюється земельним законодавством зазвичай лише в загальній формі шляхом формулювання основного цільового призначення різних категорій земель,

забороною власникам землі і землекористувачам самовільно змінювати цільове призначення тощо. В земельному законо-

давстві термін «раціональне використання» землі зустрічається поряд із терміном «використання», «ефективне використання». Що означає раціональне використання і чим воно відрізняється від просто використання чи ефективного використання, в законодавстві не розкривається. В земельному законодавстві немає вимог раціонального використання земель. Саме тому практична реалізація вимог ефективного та раціонального землекористування в Україні далека від теоретичних і нормативних положень.

На нашу думку, важлива роль в забезпеченні ефективного та раціонального використання земель належить земель-

ному законодавству України, акти якого розробляються з урахуванням закономірностей розвитку земельних відносин, що складаються на основі вимог ефективного та раціонального використання земельних ресурсів. Раціональне та ефективне використання землі передбачає взаємозв'язок досягнення необхідного ефекту, який отримано від господарської експлуатації землі при мінімальних витратах з одночасним збереженням і покращенням землі в процесі її використання. Ці принципи тісно і нерозривно пов'язані з такими принципами, як цільовий характер використання земель та стабільність прав на землю.

Список використаної літератури

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.
2. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР [Г. С. Башмаков, В. А. Кикоть, О. С. Колбасов, Н. И. Краснов, Л. П. Фомина] / Отв. ред. Н. И. Краснов. – М. : Наука, 1969. – 216 с.
3. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды : моногр. [В. А. Мунтян, Б. Г. Розовський, Ю. С. Шемшученко] / Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Наукова думка, 1978. – 279 с.
4. Аксененко Г. А. Обеспечение рационального использования земли / Г. А. Аксененко // Советское государство и право. – 1968. – № 10. – С. 12-19.
5. Краснов Н. И. Правовые вопросы рационального использования земель специального назначения / Н. И. Краснов // XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права. – М., 1962. – С. 291-292.
6. Харьков В. Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование / В. Н. Харьков // Государство и право. – 2000. – № 9. – С. 28-37.
7. Башмаков Г. С. О понятиях рационального использования и охраны земли / Г. С. Башмаков, Н. И. Краснов // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38-44.
8. Петров В. В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР / В. В. Петров // Советское государство и право. – 1976. – № 4. – С. 58-64.
9. Иконникая И. А. Земельное право и охрана природы / И. А. Иконникая, Н. И. Краснов // Советское государство и право. – 1979. – № 12. – С. 51-57.
10. Ерофеев Б. В. Рациональное использование земель городов / Б. В. Ерофеев // Советское государство и право. – 1972. – № 1. – С. 54-61.
11. Шульга М. В. Научные правовые проблемы использования земель / М. В. Шульга // Проблемы законности : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 1997. – С. 99-104.
12. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні проблеми практичної теорії : моногр. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 445 с.