

О ПОНЯТИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ*

О.Н. ХОМЕНКО, аспирант кафедры экологического и аграрного права БГУ ©

Статья посвящена исследованию вопросов правового регулирования рационального использования земельных ресурсов. На основе сравнительного анализа норм земельного и иного законодательства аргументируется необходимость в легитимном определении рационального использования земель. Отсутствие последнего влечет правовые коллизии нормативных правовых актов, содержащих в себе данное понятие и применяющихся на практике к различным общественным отношениям, что следует признать существенным недостатком земельного законодательства в частности и всего природоохранного законодательства в целом. Обобщая достижения научной мысли в исследуемой сфере, обосновывается новая совокупность критериев рационального использования основного природного ресурса, что в свою очередь позволяет сформулировать авторское определение понятия и содержания рационального землепользования, а также называются меры по его практической реализации в нормативных правовых актах Республики Беларусь.

Земля представляет собой главное национальное богатство любого государства, характеризующееся таким свойством, как территориальная ограниченность. В связи с этим обеспечение рационального использования земли является проблемой глобального характера [1]. В условиях обострения экологического кризиса, а также из-за трудностей в разрешении социально-экономических и общественно-политических противоречий в обществе на фоне ускорения научно-технического прогресса вопросы рационального использования земельных ресурсов приобретают первостепенное значение. В Республике Беларусь правовое регулирование неистощительного использования земельных ресурсов характеризуется отсутствием законодательно определенного понятия рационального использования земель.

В преамбуле Кодекса Республики Беларусь о земле от 4 января 1999 года (далее – Кодекс) определены в качестве одной из целей правового регулирования рациональное использование и охрана земель. В соответствии со статьей 135 кодекса система рационального использования земель должна носить природоохранный, ресурсосберегающий характер и предусматривать сохранение почв, ограничение воздействия на растительный и животный мир, геологические породы и другие компоненты окружающей среды. Применительно к использованию земель сельскохозяйственного назначения правовое закрепление критериев нерационального использования содержится в пункте 6 статьи 49 кодекса. Такая

коллизийность порождает сущностно-содержательную неопределенность исследуемого понятия.

Кроме того, согласно статье 13 Конституции Республики Беларусь, данная категория земель находится в собственности государства. Следовательно, законодательно определены условия охраны только отдельной категории земель, находящейся в государственной собственности, что не в полной мере гармонизирует с конституционной нормой в части предоставления со стороны государства гарантий на равную защиту и одинаковые условия для развития всех форм собственности и хозяйствования.

При определении обязанностей землепользователей, землевладельцев и собственников земельных участков в статье 65 Кодекса рациональное использование земли специально не выделяется. Использование этого понятия только в качестве одной из обязанностей по охране земель недостаточно, поскольку касается только экологической (природоохранной) стороны земельных отношений, а рациональное использование земли должно обеспечивать прежде всего процесс использования земель.

В пункте 6 статьи 49 Кодекса в качестве одного из оснований прекращения права пользования и права пожизненного наследуемого владения земельным участком указано его нерациональное использование, для сельскохозяйственных земель выражающееся в уровне урожайности ниже нормативного (по кадастровой оценке). Для других категорий земель в Кодексе не

* Статья поступила в редакцию 12 ноября 2007 года.

содержится определения не только рационального использования, но и нерационального.

Таким образом, указанное основание принудительного прекращения права пользования и права пожизненного наследуемого владения земельным участком в законодательстве не определено должным образом. Принудительное изменение вещных прав на недвижимое имущество является мерой исключительной и требующей, соответственно, особого законодательного закрепления условий и оснований прекращения данного вида правоотношений в целях недопущения неточности в толковании закона. Кроме того, возможность изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения в связи с их нерациональным использованием, находящихся в собственности Республики Беларусь, указывает на существование проблемы законодательного сужения этого требования, исключая его применение к землям, находящимся в частной собственности и несельскохозяйственном пользовании.

Единственным случаем закрепления нормативных критериев нерационального использования земель различных категорий в актах земельного законодательства можно считать Положение о порядке систематического выявления неиспользуемых и нерационально используемых земель и формирования специального фонда земельного запаса местных Советов народных депутатов, утвержденное постановлением Совета Министров БССР от 15 июля 1991 года №277, в пункте 4 которого содержится перечень земель, определяемых в качестве нерационально используемых. Представленное в соответствующих подпунктах понятие нерационального использования в отношении сельскохозяйственных угодий основывается прежде всего на экономическом содержании, установив его взаимосвязь с конкретными правами и обязанностями землепользователей. Согласно данному нормативному правовому акту критерием определения рациональности использования сельскохозяйственных угодий является экономическая оценка производственной деятельности землепользователя. Такая позиция несет в себе внутреннее противоречие, поскольку максимальное извлечение экономической выгоды по своей ресурсопотребительской основе отрицает бережное отношение к природе. Остальные критерии отнесения к нерациональному использованию в отношении различных категорий земель, содержащиеся в рассматриваемом положении, могут быть расценены как не отвечающие современным требованиям природоресурсного законодательства, так как в них имеет место широкая трактовка нерационального использования земель, охватывающая различные виды вредного воздействия на земли, а также различные случаи их неэффективного использования. Данный подход представляется упрощенным,

поскольку позволяет подменять понятие рационального использования другими требованиями охраны земель.

Таким образом, понятие рационального использования земли используется: во-первых, в качестве принципа земельного права; во-вторых, как законодательно определенная обязанность землепользователей по надлежащему использованию земельного участка; в-третьих, как фактическая деятельность государственных органов по управлению земельными ресурсами, включающая соответствующие меры по охране земель; в-четвертых, в качестве цели правового регулирования земельных и связанных с ними отношений. Изложенное позволяет вести речь о многогранности и неоднородности социально-правовой сущности рационального использования земель.

Анализ нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о необоснованном разделении законодательством Республики Беларусь требований рационального использования на отдельные права и обязанности субъектов земельных правоотношений. В то же время по своей природе, по мнению Н.И. Краснова, они являются единой структурой взаимосвязанных частей [2, с.42–65]. Следовательно, один из основополагающих принципов [3, с.26; 4] использования земельных ресурсов не нашел должного отражения в национальном законодательстве. Отсутствие легального определения рационального использования земель влечет правовые коллизии нормативных правовых актов, содержащих в себе данное понятие и применяющихся на практике к различным общественным отношениям, что следует признать существенным недостатком земельного законодательства в частности и всего природоохранного законодательства в целом.

Соответственно, необходимость законодательного определения рационального использования земель, адаптированного применительно к особенностям различных видов земельных правоотношений, очевидна. На основании общего определения рационального использования земель могут быть выработаны критерии рационального использования в отношении каждой категории земель [5]. Будучи закрепленными в законодательных актах, научно обоснованные пределы эксплуатации природных ресурсов приобретают правовой статус юридических критериев рационального природопользования. Критерий – это требование законодательства, поэтому важно, чтобы последнее содержало конкретизированные с юридической точки зрения условия рациональности. При этом основным правовым требованием рационального использования того или иного природного ресурса является обеспечение его неистощимости, экологической обоснованности эксплуатации природных богатств при одновременном обеспечении устойчивого развития.

В науке при исследовании данной проблематики внимание акцентировалось на экономической составляющей использования земель, экологическое, ресурсосберегающее значение учитывалось недостаточно. Экономически преференцированный подход в понимании рационального землепользования обусловил формирование в правоприменительной практике позиции, при которой рациональным признавалось лишь такое использование земли, которое наиболее эффективно применяло экономический потенциал земельных ресурсов. При этом экологические составляющие рационального использования земель не учитывались или считались второстепенными. Результатом стало превалирование ближайших экономических интересов использования земель над экологическими интересами их сохранения для нынешнего и последующих поколений.

Н.В. Сторожев указывает на невозможность постановки знака равенства между рациональным и экономически эффективным использованием. По его мнению, понятие рационального использования земли не может быть исчерпано только ее эффективным использованием, тем более, что само понятие эффективности, как правило, неоднозначно, и это порождает объективную необходимость установления конечной цели эффективности применительно к использованию тех или иных видов земель [6, с.55].

Воспроизводственная способность земельных ресурсов определяет эколого-экономическую эффективность землепользования, то есть экономическую результативность комплекса мероприятий, проводимых в целях улучшения качества земельных угодий. При этом в ней отражается результативность экологических затрат (окупаемость затрат на природоохранные цели). Эколого-экономическая эффективность отражает эффективность издержек по ведению земледелия, проектно-планировочных, изыскательских, ландшафтных работ, землеохранных мероприятий, направленных на улучшение экологического состояния земель, то есть эффективностью экологических затрат.

При чрезмерно интенсивном использовании земельных ресурсов не только наносится экологический ущерб, но и создается эколого-экономический эффект при проведении мероприятий по восстановлению нарушенных земель, связанных с определенными затратами. Эти затраты окупаются дополнительной продукцией, полученной за счет повышения биопродуктивности земельных угодий или увеличением себестоимости конечного продукта. Такие экологические издержки наиболее производительны, т.к. связаны с улучшением качества и производительности основного средства производства – земельных угодий. Содержание экономической оценки экологического эффекта или ущерба от улучшения

или ухудшения качества земельных угодий, агроландшафтов проявляется в определении стоимости продукции, увеличения или уменьшения площадей земельных угодий. Фактический эколого-экономический эффект определяется по реальным результатам хозяйственной деятельности за конкретный период времени с учетом экономических затрат ущерба от экологически несбалансированного землепользования, который проявляется в стоимостной оценке качественного ухудшения состояния земель [7, с.27]. Соответственно, одним из критериев рационального использования земельных участков является условие поддержания в процессе землепользования воспроизводственной функции земельного ресурса.

И.А. Иконицкая отмечает, что земля, будучи основной производительной силой, одновременно представляет собой уникальный природный объект, требующий особой охраны [8, с.49]. Поэтому стремление к извлечению максимальной экономической выгоды следует сочетать с такими способами и методами использования земли, которые не только не ухудшали бы ее природные свойства, но и вели к их приумножению, помня о том, что эффективность использования земли – это только часть проблемы, связанной с ее охраной. Более емким понятием, объединяющим как эффективность, так и охрану земли в качестве главного средства производства является понятие «рациональное использование», включающее в себя и достижение максимального эффекта в целях землепользования и охрану земли как природного объекта в процессе пользования ею.

В отношении земельных угодий рациональное землепользование практически невозможно в отрыве от правовой охраны данного природного ресурса. Рациональное использование земли – это комплексное явление, совмещающее щадящее использование и охрану, которые в своем взаимодействии призваны обеспечить поддержание полезных свойств земельных участков. При этом, естественно, что фактическая деятельность человека по рациональному использованию и охране земель может быть разделена. В подтверждение данной точки зрения можно привести слова В.Н. Харькова, который отмечает, что «следует говорить об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, относя к охране соответствующий природный объект и понимая под использованием природный ресурс – источник потребления человеком природы, поскольку нельзя охранять то, что предназначено для потребления и здесь более подходящий термин – рациональное использование» [9, с.33–34; 10]. Рациональное использование земель при таком подходе рассматривается в неразрывной связи с проведением мероприятий по охране земли как природного объекта.

При анализе соотношения понятий рационального использования и охраны земель становится очевидной имеющая теоретическое и практическое значение научно-методологическая позиция о целесообразности рассматривать рациональное использование земли в качестве комплексного явления, совмещающего падающее использование и охрану, которые в своем взаимодействии призваны обеспечить поддержание полезных свойств земельных участков, их улучшение и защиту.

Понятие рационального использования земель как в общеэкономическом, агротехническом, так и в правовом смысле предопределяется факторами множественного порядка, которые по-разному, на разных уровнях и в различных формах опосредуются соответствующими правовыми нормами. Рациональное использование любой категории земель не может быть сведено к какому-либо одному показателю (например, повышению экономической эффективности земли), оно должно быть подчинено экономическим, экологическим, социально-культурным и иным потребностям общества на данном этапе его развития. В соответствии с этой концепцией экстенсивное землепользование можно рассматривать в ряде случаев как рациональное использование земли, а интенсивное – как нерациональное, хищническое [6, с.64–65].

В.В. Носик определяет рациональное использование земель как «научно обоснованное, планомерное, комплексное и целевое использование земель с обязательным соблюдением зональных систем земледелия, научно-технических правил, обеспечивающее сохранение и повышение плодородия почв, достижение высоких конечных результатов производства, охрану природных ресурсов и улучшение окружающей природной среды в интересах настоящего и будущих поколений» [7, с.10]. Указанное определение отражает наиболее общие признаки, которые консолидируются вокруг двух обязательных условий любого вида землепользования – комплексного характера и целевого назначения использования земли. Соответственно, целевое назначение использования земельного участка следует признать неотъемлемым условием рационального использования земель.

М.И. Палладина рассматривает рациональное использование земель посредством достижения наилучших результатов производства в качестве широкого понятия, включающего действие целого комплекса компонентов хозяйственной деятельности на земле, что с правовой точки зрения означает применение правил, установленных различными отраслями права, в том числе земельного. Однако при этом особое значение данным автором уделяется рациональному использованию земель в узком смысле, т.е. связанным с земледелием, направленным на получение

максимума продукции, но с сохранением плодородия сельскохозяйственных земель и окружающей среды [12, с.28]. Такой подход содержит в себе комплексное понимание рационального использования земель, как дуалистического научно-практического образования, обусловленного «двуединой функцией земли – как природного ресурса (объекта имущественных отношений) и природного объекта, находящегося в системе экологических связей в окружающей природной среде» [13]. В связи с этим юридическое понятие рационального использования земель должно включать в себя требования комплексного использования земельных участков, т.е. использования полезных свойств земельных ресурсов с учетом их взаимосвязи с компонентами окружающей среды.

Российскими учеными вопрос о рациональном использовании земель увязывался с правом собственности на землю. А.И. Барышева, оценивая влияние форм собственности на степень рациональности землепользования, выдвинула тезис о том, что введение частной собственности на сельскохозяйственные земли усиливает юридические гарантии крестьянам, повышает их защищенность от незаконных действий граждан, организаций и должностных лиц, что должно способствовать более эффективному, рациональному использованию земель [14].

Обоснованность данного тезиса по меньшей мере неоднозначна. Желание владеть собственностью с одной стороны и нежелание исполнять обязанности по ее обслуживанию, а переложить их на государство (в отношении земли – весьма дорогостоящие) – с другой, в качестве мотивации рационального использования земельных ресурсов использовать будет затруднительно. Показатель среднего уровня рентабельности сельскохозяйственного производства в 6% объясняет данное положение только отчасти. Поэтому необходимо признать правильность замечания Н.И. Краснова о том, что проблема рационального использования земли напрямую не связана с формами собственности в том смысле, что обязанность рационального использования земли возлагается на субъекта хозяйствования независимо от того, носителем какого правового статуса в отношении используемой им земли он является. Утверждения, касающиеся того, что передача сельскохозяйственных земель в частную собственность стимулирует их рациональное использование, далеко не всегда правильны.

В подтверждение этого можно привести замечание Л.П. Фоминой, согласно которому в развитых странах, где сохраняется частная собственность на землю, имеется огромное количество законов, регулирующих использование земли с учетом интересов общества [15]. Например, в Израиле только около 7% земельного

фонда находится в частной собственности, земельные отношения развиваются на арендной основе и достаточно жестко регулируются государством в условиях крайней ограниченности земельных ресурсов.

В Чешской Республике после окончания процессов земельной реституции на основании Закона от 21 мая 1991 года «О регулировании имущественных отношений применительно к земле и иной сельскохозяйственной деятельности» были получены следующие результаты: с 1992 по 1994 рассмотрено около 230 тыс. реституционных исков прежних собственников, по которым было возвращено приблизительно 700 тыс. га (16% земельного фонда страны). На возврат своих земель претендовали до 500 тыс. человек, однако только 2–3% изъявляли желание перейти к самостоятельному использованию земель. Средний размер возвращенных бывшим собственникам земельных угодий составил 3,5 га [16, с.15–16]. Большинство бывших владельцев вынуждены были продать объекты собственности из-за отсутствия финансовых возможностей удовлетворять предъявляемые государством требования по рациональному использованию и охране земель.

Приведенные данные, раскрывающие иностранный опыт в части развития отношений собственности на землю и зависимость рационального использования последней от этого, а также мнения отечественных ученых, указывающих на то, что рациональное землепользование может быть обеспечено при самых разных формах земельной собственности позволяют говорить о том, что принцип рационального использования земли может реализовываться при всех формах собственности, но в разных видах, учитывая, что частные собственники могут непосредственно использовать земельные участки и обеспечивать развитие земельного рынка. Следовательно, отсутствуют основания для увязывания исследуемого понятия с институтом права собственности на землю.

С учетом изложенного можно сделать вывод о недостаточности определения рационального использования земель только через экономическое содержание, т.е. возможность признания рациональным только экономически эффективного использования.

Одним из наиболее существенных признаков рационального использования земельных участков автор считает обязанность поддержания в процессе землепользования воспроизводственной функции земельного ресурса, которая имеет определяющее значение для эколого-экономической эффективности использования земель и способ-

ствует сохранению полезных свойств земельных ресурсов для последующих поколений.

Юридическое понятие рационального использования земель должно включать в себя совокупность критериев, к которым относятся требования целевого, неистощительного, платного и комплексного использования земельных участков в качестве природного ресурса, являющегося объектом имущественных отношений, и природного объекта, находящегося в системе экологических связей в окружающей природной среде, которая нуждается в надлежащей правовой защите.

Рациональным автор считает целевое, неистощительное, комплексное, платное использование земли, обеспечивающее сохранение воспроизводственной способности земельных ресурсов. Изложенное указывает на необходимость законодательного закрепления рационального использования земель с учетом совокупности критериев, устанавливающих содержание рационального использования земли как обязанности землепользователей, землевладельцев и собственников земель.

Общие требования рационального использования земель должны дифференцироваться для различных категорий земель посредством установления количественных и качественных критериев рационального использования земельных ресурсов, определяемых в виде научно обоснованных конкретизированных показателей, включаемых в правовую режим земель различных категорий.

Количественный критерий выражается посредством установления предельных нормативов отвода в целях экономного использования земли, что обуславливается наличием противоречий между ограниченностью земельного массива государства и возрастающими потребностями в земельных участках для размещения строительных объектов.

Качественный критерий выражается в необходимости сохранения воспроизводственной силы земли как главного средства производства через ограничение использования сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд.

Соотношение количественного и качественно-количественного критериев для отдельно взятой категории земель должно быть индивидуализировано и законодательно закреплено в нормах, устанавливающих правовой режим каждой категории земель. Данное предложение будет способствовать максимально эффективному применению требования рационального использования земель.

Закрепление в Кодексе понятия и содержания рационального использования земель следует рассматривать как необходимое условие экологизации земельного законодательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Земельное законодательство зарубежных стран / Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов, Л.П. Фомина. – М.: Наука, 1982. – 405 с.
2. Краснов, Н.И. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель: материалы «круглого стола» / Н.И. Краснов // Государство и право. – 1998. – №4. – С. 42–65.
3. Ерофеев, Б.В. Земельное право России. Общая часть: учебник: в 2 частях / Б.В. Ерофеев. – М.: Юрист, 1994. – 256 с.
4. Волков, Г.А. К вопросу о принципах земельного права / Г.А. Волков // Аграрное и земельное право. – 2006. – №5. – С. 21–34.
5. Хоменко, О.Н. Проблемы правового обеспечения рационального использования и охраны земель в контексте разработки Экологического кодекса / О.Н. Хоменко // Право и демократия: сб. науч. тр. Спец. вып.; редкол.: В.Н. Бибило (гл.ред.) [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2006. – С. 250–259.
6. Сторожев, Н.В. Правовой режим мелиорированных земель / Н.В. Сторожев; под ред. А.А. Головки, Минск: «Наука и техника», 1986. – 132 с.
7. Лысенко, Е.Г. Эколого-экономическая эффективность использования земли: теория, методология, практика / Е.Г. Лысенко. – Ростов-н/Д: Феникс, 1994. – 200 с.
8. Иконичкая, И.А. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (материалы «круглого стола») / И.А. Иконичкая // Государство и право. – 1998. – №4. – С. 42–65.
9. Харьков, В.Н. Организационно-правовое обеспечение рационального использования и охраны земель на уровне субъекта РФ [Элект. ресурс]: дис. ... к-та юрид. наук: 12.00.06 / В.Н. Харьков. – М., 1999. – С. 212.
10. Харьков, В.Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование / В.Н. Харьков // Государство и право – 2000. – №9. – С. 28–37.
11. Носик, В.В. Правовое регулирование рационального использования земель сельскохозяйственных предприятий агропромышленного комплекса (на материалах Украинской ССР) / В.В. Носик: автореферат дис. ... канд. юр. наук. Спец.: 12.00.06 / В.В. Носик. – Киев, 1986. – 23 с.
12. Палладина, М.И. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель материалы «круглого стола» / М.И. Палладина // Государство и право – 1998. – №5. – С. 25–44.
13. Калашникова, Н.И. Организация рационального использования земли. [Элект. ресурс]: дис. ... канд. экон. наук 08.00.05 / Н.И. Калашникова. – М., 2002. – 156 с.
14. Барышева, А.И. Организация рационального использования земли на сельскохозяйственных предприятиях: дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Барышева. – М., 1997.
15. Фомина, Л.П. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель: материалы «круглого стола» / Л.П. Фомина // Государство и право. – 1998. – №5. – С. 25–44.
16. Быстров, Г.Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформ в зарубежных странах: теория, практика, итоги, перспективы / Г.Е. Быстров. – Минск: БГЭУ, 2001. – 211 с.

Редактор – М.В. Трусова
Дизайн обложки – О.Н. Суша
Компьютерная верстка – Л.Н. Шалаева

Подписано в печать 14.05.2008 г. Формат 60x84^{1/8}. Печать офсетная.
Гарнитура AG CenturyOldStyle. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 12,6. Уч.-изд. л. 11,0. Тираж 156 экз. Заказ № 109.
Отпечатано в Минском институте управления.
Лицензия ЛП № 02330/0133144 от 08.06.2004 г.
220102, г. Минск, ул. Лазо, 12.