УДК 349.414

Мілімко Л.В., Усенко А.О., Стіхіна М.Д.

РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК ПРИНЦИП ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ

У статті здійснено аналіз чинних нормативно-правових актів, поглядів вчених щодо тлумачення поняття «раціональне використання земель» та запропоновані шляхи удосконалення земельного законодавства у цій галузі.

Ключові слова: *землі, раціональне використання земель, науково обґрунтоване використання земель, правосуб'єктність особи.*

Постановка проблеми. Раціональне використання землі – обов'язкова вимога при здійсненні права користування землею. Незважаючи на наявність у законодавстві приписів, присвячених регламентації відносин стимулювання раціонального використання та охорони земель, навряд чи можна вважати ці відносини повною мірою врегульованими. По-перше, у ряді випадків законом лише декларуються певні стимулюючі заходи забезпечення раціонального використання та охорони земель, але відсутня процедура їх реалізації. По-друге, окремі аспекти названих відносин врегульовані суперечливо. По-третє, практика правозастосування потребує унормування деяких важливих питань, які поки що залишаються відкритими. Все вищезазначене обумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дану проблематику досліджували такі українські науковці у галузі екологічного та земельного права, як: В. І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова, Ю.О. Вовк, А.П. Гетьман, В.І. Гордєєв, В.М. Єрмоленко, В.В. Костицький, М.В. Краснова, А.М. Мірошниченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, В.І. Семчик, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін.

Виклад основного матеріалу. Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» у сфері використання природних ресурсів прямо зазначає, що їх використання громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з додержанням раціонального та економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій [2]. Вимога раціональності використання землі відображена і в Земельному кодексі України, стаття 5 якого визначає забезпечення раціонального використання та охорони земель принципом земельного законодавства [1]. В той же час, ні Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», ні Земельний кодекс України не дають визначення раціонального використання землі, що слід вважати негативним і, що зумовлює актуальність дослідження.

Особливої уваги в контексті наведеного становить ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения», яким закріплено поняття «раціональне використання земель», як забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту при здійсненні мети землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами [4]. Увага така викликана тим, що по-перше, у ньому йдеться про забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту.

Тобто раціональність використання землі пов’язується із виробництвом, що є неправильним, адже земля використовується не лише як засіб виробництва, а є 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. Тому ігнорування цього положення зовсім не

означає, що в інших перерахованих випадках не потрібне раціональне використання. По-друге, під досягненням максимального ефекту у здійсненні мети землекористування мається на увазі лише економічний ефект, що є неправомірним, адже у землекористувачів виникають і інші цілі. Наприклад, оздоровчі, рекреаційні, естетичні тощо, які у визначенні не закріплені. До того ж треба наголосити, що термін «максимальний ефект» в юридичному аспекті не визначений, а виступає оціночною категорією, розуміння якого залежить від того, хто здійснює правозастосування.

Отже, дане визначення, що зазначене в ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения» не відповідає реаліям сьогодення. Крім недосконалого визначення раціонального використання земель у актах земельного спрямування міститься низка неузгоджень, а саме: чинний Земельний кодекс України в статтях 91, 96 [1] та Закон України «Про оренду землі» в статті 22 [3] серед обов'язків власників земельних ділянок, землекористувачів та орендарів не закріпили обов'язковість їх раціонального використання, вказавши лише на обов'язковість їх цільового використання, що на нашу думку, є негативним. Адже поняття раціонального використання землі значно ширше, ніж цільове їх використання.

Відсутність чіткого та досконалого визначення раціонального використання землі в екологічному та земельному законодавстві потребує аналізу наукових розробок з цього важливого питання.

Радянські вчені традиційно пов'язували раціональне використання земель з економічною функцією землі. Це не означає, що екологічні вимоги і вимоги охорони земель залишалися без уваги. Мало того, підкреслювалася нерозривна єдність використання і охорони земель, але як випливає з контексту наукових праць того часу, – це було другорядним порівняно з господарським

використанням. Так, наприклад, Г.О. Аксеньонок вважав, що головним у вирішенні проблеми правильного і найраціональнішого використання сільськогосподарських земель є підвищення її родючості і якості, корисних якостей, що необхідно для задоволення матеріальних і духовних потреб людини і суспільства [5, с. 39]. В.Л. Мунтян у своїй науковій праці прямо зазначає, що раціональне використання природних багатств – категорія насамперед економічна [8, с. 36].

Отже, автори визначали раціональне використання землі 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 [6, с. 18]. Г.О. Аксеньонок наголошує на поєднанні «науково обґрунтованого і раціонального використання земель». Це свідчить про те, що хоча автор і пов’язує поняття науково обґрунтованого використання земель з їх раціональним використанням, він чітко розрізняє їх. Тобто визначення «раціональне», з його точки зору, не містить як складову ознаку «науково обґрунтоване».

Інші дослідники вважають раціональне природокористування, зокрема, беззаперечно, раціональне використання земель розумним, ефективним використанням природних багатств. Тобто найменшої їх кількості з найбільшою віддачею, з найбільшою вигодою для досягнення мети виробництва. Із їх точки зору, раціональне природокористування – це ефективне цільове використання природних багатств з урахуванням взаємодії і взаємозалежності всіх природних факторів [8, с. 28 – 29].

На думку інших авторів, раціональне використання землі передбачає не лише продуктивне, високовиробниче використання кожного гектара, а й

неприпустимість, при можливості, використання земель сільськогосподарського призначення для інших цілей [7, с. 124]. У цьому визначенні особливо чітко і недвозначно підкреслюється економічний підхід до розуміння раціонального, а друга частина визначення дає розгорнутий опис цільового використання.

Поняття «раціональність» вчені трактують також, як використання природних ресурсів з урахуванням екологічних вимог, нормативів, стандартів, лімітів. Звідси висновок про тяжіння цього положення до екологічних факторів. Але ефективність використання природних об'єктів містить економічний аспект, що виявляється у мінімальних витратах для отримання найбільшого ефекту від експлуатації природних об'єктів. Раціональне і ефективне використання природних ресурсів – поняття, хоч і тісно пов'язані між собою, але не тотожні [9, с. 53].

Висновки. Таким чином, на нашу думку, з огляду на все вище зазначене, раціональне використання земель (як правову категорію) слід визначити, як обов'язкову вимогу права землекористування в межах ефективного та розумного використання природних благ, пов'язану із цільовим та комплексним використанням землі відповідно до вимог нормативних та правових актів.

Отже, раціональне використання землі є однією із елементів правосуб'єктності осіб – землекористувачів тому, що обов'язок щодо їх раціонального використання входить до змісту права власності і права землекористування, в тому числі оренди земель. Саме це і вимагає закріплення у вищезгаданих нормативно-правових актах земельного законодавства поняття «раціональне використання землі», що полегшить його однакове розуміння та правильне виконання на практиці.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. Із змінами і доповненнями. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 2768-III. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14.

2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. Із змінами і доповненнями. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1264-XII. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12.

3. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 р. Із змінами і доповненнями. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 161-XIV. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/161-14

4. Землі. Терміни та визначення ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84): Постанова державного комітету СРСР по стандартах. Витяг від 28.10.1985 р. № 3453. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85

5. Аксененок Г. А., Башмаков Г.С., Бороданов Н.М., Краснов Н.И., и др. Право землепользования в СССР и его виды [Текст] / Отв. ред.: Аксененок Г.А., Краснов Н.И. – М.: Юрид. лит., 1964. – 548 с.

6. Аксененок Г.А. Обеспечение рационального использования земли [Текст] / Г.А. Аксененок // Советское государство и право. – М.: Наука, 1968. – № 10. – С. 12 – 19.

7. Еренов А.Е., Тарнавский А.Г., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования [Текст]. – Алма-Ата: Наука, 1985. – 150 с.

8. Мунтян В.Л. Правова охорона ґрунтів Української РСР / В.Л. Мунтян. – К.: Наукова думка, 1965. – С. 28 – 36.

9. Трегобчук В.М. Проблеми охорони сільськогосподарських земель за переходу до ринкової економіки [Текст] / В Трегобчук // Землевпорядний вісник. – 1997. – № 1. – С. 52 – 55.