

УДК: 349.415

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ «РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЛИ».

Е.М. Васильева.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение «Российская академия правосудия», г. Москва.

Статья посвящена исследованию одного из ключевых институтов земельного права, к определению которого в юридической науке предлагаются различные подходы. Актуальность темы исследования обусловлена планируемыми в настоящее время изменениями в сфере государственного управления в части изменения подходов к обеспечению рационального использования земель, путем отмены деления земель на категории.

***Ключевые слова:** рациональное использование земель, ограничения прав на земельные участки, использование земель.*

Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9). Сохранность земель как природного объекта и природного ресурса, в частности, их способность быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, обеспечивается, в значительной мере, рациональным использованием земель. В целях реализации конституционного положения необходимо законодательное закрепление определения понятия «рационального использования земель». В юридической науке отсутствует единообразное понимание данной категории, исследованию которой были посвящены работы Г.А. Аксененок, Г.С. Башмакова, П.Ф. Веденичева, Е.А. Галиновской, В.А. Кикоть, О.С. Колбасова, Н.И. Краснова, М.В. Махровой, В.Н. Харькова, Л.П. Фомина.

Так, Н.И. Краснов определял понятие «рациональное использование земель» как «достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом полезного взаимодействия земли с другими природными факторами и при охране земли в процессе использования как специфического условия всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве»¹, В.Н. Харьков – как «эффективное, целевое (либо с соблюдением иного правового режима) использование земель, осуществляемое с соблюдением публичных интересов, с учетом экологических связей в окружающей природной сре-

¹Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Фомина Л.П., Отв. ред.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Наука. М., 1969 г., С. 30.

де и в сочетании с охраной земли как основы жизни и деятельности человека»².

Д.А. Суржан, применительно к землям сельскохозяйственного назначения под «рациональным использованием земель» понимал «процесс человеческой деятельности в достижении максимального экономического эффекта в использовании земли как основного средства производства в сельском хозяйстве в интересах настоящего и будущих поколений, во взаимодействии с иными природными факторами и мерами по охране земли на определенном этапе развития общества с учетом состояния науки и техники»³.

Приведенные выше определения позволяют выделить такие признаки рационального использования земли как: наличие процесса человеческой деятельности (наличие хозяйственного процесса, использование земель); осуществление целей землепользования; необходимость учета взаимодействия земли с другими природными факторами; достижение максимального эффекта; необходимость охраны земли в процессе ее использования; необходимость учета экологических связей (не ухудшение экологической обстановки); соблюдение публичных интересов при использовании земли; необходимость учета состояния науки и техники.

«Процесс человеческой деятельности» как признак понятия «рациональное использование земель» выделил Д.А. Суржан, называя его важнейшим принципом, характеризующим рациональное использование земли⁴.

Полагаем, что данный признак необходимо присущ понятию «рациональное использование земель», так как использование земель предполагает под собой определенные «действия», либо воздержание от таковых, то есть определенный процесс, причем, процесс осмысленный. Осмысленность процесса объясняется наличие термина «рациональность» – «латинское «ratio», который «означает разумный, одаренный разумом, счетный, учетный»⁵. Поэтому, включая в понятие «рационального использования земель» такой критерий как «деятельность» в области использования земель, предполагаем «осмысленный процесс», который может осуществляться по отношению к земле. Подобный признак понятия «рационального использования земель» позволяет учитывать его субъективные (осмысленный процесс) и объективные (наличие действия, либо бездействие) особенности.

²Харьков В.Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование. / Государство и право, 2000, № 9. С. 37.

³Правовые вопросы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения дис. ... канд. Юрид. Наук: 12.00.06 / Суржан Д.А. Харьков, 1978. С. 27.

⁴Правовые вопросы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения дис. ... канд. Юрид. Наук: 12.00.06 / Суржан Д.А. Харьков, 1978. С. 24.

⁵Латино-русский словарь / под ред. И.Х. Дворечкого. М., 1979. С. 852.

Выделяя такой признак понятия «рациональное использование земель» как осуществление целей землепользования, Н.И. Краснов отмечал, что «определение цели землепользования происходит обычно до того, как оно начинается. Земля отводится для определенной заранее цели. Вопрос о целевом назначении земельного участка решается государством в процессе отвода земли в пользование»⁶. Исходя из этого, автор делал вывод о том, что «рациональное использование земли заключается, прежде всего, в обеспечении эффективного ее использования в общественном производстве в соответствии с установленной государством целью»⁷.

Полагаем, что данный признак нуждается в уточнении: согласно современному подходу к правовому регулированию земельных отношений, собственники земельных участков (обладателями иных прав на земельные участки) наделены правом определения целей использования земель, в пределах установленного государством правового режима земельных участков. Так, согласно п.2 ст. 7 ЗК РФ «правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования»⁸. В этой связи, предлагаем вместо признака как «осуществление целей землепользования» выделять признак «достижение поставленных землепользователем целей».

Признак «учет взаимодействия земли с другими природными факторами» был также выделен Н.И. Красновым, отметившим, что организация рационального использования земли «не может не включать требования учета взаимодействия земли с другими природными факторами и прежде всего – с лесами, водами, недрами. Из этого требования вытекает, что всякое использование земли должно быть таким, чтобы взаимодействие ее с другими природными факторами не влекло за собой ухудшение ее состояния, а, наоборот, создавало бы условия для наиболее эффективного, наиболее производительного использова-

⁶Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Фомина Л.П., Отв. ред.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Наука. М., 1969 г., С 24.

⁷Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Фомина Л.П., Отв. ред.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Наука. М., 1969 г., С 24.

⁸Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ /Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147. Ст. 7, п. 2.

ния земли»⁹. Н.И. Краснов отмечал, что «наряду с эффективностью использования земли, учет взаимодействия ее с другими природными факторами является одним из необходимых элементов общего требования рационального использования земли»¹⁰.

В пользу необходимости выделения данного признака рационального использования земель могут быть приведены также следующие аргументы. Земля как один из элементов экологической системы существует в тесной взаимосвязи с другими компонентами природной среды. Нарушение функционирования одного из них неизбежно влечет за собой изменение других природных элементов. Поэтому рациональное использование земель невозможно без рационального использования других природных компонентов. Значимость данной составляющей понятий рационального использования земель, подтверждается законодательным закреплением одного из принципов охраны окружающей среды, который провозглашает «приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов»¹¹.

«Соблюдения публичных интересов» как признак понятия «рационального использования земель» выделил В.Н. Харьков, рассматривая рациональное использование земель поселений. Автором указывалось, что «обеспечение соблюдения публичных (общественных) интересов достигается посредством участия общественности в решении вопросов землепользования на территории соответствующих поселений»¹².

В юридической науке «публичный интерес» определяется как «взаимообусловленный интерес общества и государства, сущностные социально-нравственные установки и политико-правовые правила разумной и справедливой организации общества, признанные государством и урегулированные (обеспеченные) правом»¹³. На наш взгляд, публичный интерес представляет собой интерес общества, который закрепляется и обеспечивается государством. Государство устанавливает приоритеты развития общества, определенные дозволения, но в

⁹Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Фомина Л.П., Отв. ред.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Наука. М., 1969 г., С. 26-27.

¹⁰Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Фомина Л.П., Отв. ред.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Наука. М., 1969 г., С. 27.

¹¹Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ / Российская газета, № 6, 12.01.2002. Ст.3, абз. 13.

¹²Организационно-правовое обеспечение рационального использования и охраны земель на уровне субъекта Российской Федерации (на материалах Тверской области). дис. ... канд. Юрид. Наук: 12.00.06 / Харьков В.Н. М, 1998. С. 40.

¹³Ломаев А. Ю. Публичный интерес как правовая категория: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Казань, 2012. С.12.

тоже время, и правовые ограничения, обеспечение которых происходит посредством права. То есть, получается, что возникает необходимость в учете интересов общества, то есть публичных интересов, которые определяются и обеспечиваются государством, но в тоже время, и закрепление правовых ограничений для общества в целях дальнейшей возможности его существования. Учет публичного интереса проявляется двояко: с одной стороны, - учет интересов общества при решении каких-либо значимых вопросов; с другой стороны, установление государством правовых ограничений во благо самого общества.

Примером первого проявления соблюдения публичных интересов является закрепление положения в Федеральном законе «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», согласно которому, при решении вопроса изменения вида разрешенного использования происходит взаимодействие общества и государства, учитываются как публичные, так и частные интересы¹⁴.

Примером второго проявления соблюдения публичных интересов являются правовые ограничения, которые представляют собой особые условия использования земельных участков или особый режим осуществления хозяйственной деятельности на них. О.И. Краснов, писал, что «установление ограничений прав лиц на земельные участки представляет собой форму закрепления в законодательстве пределов осуществления субъективных прав лиц на земельные участки. Цели ограничения прав лиц на землю заключаются в обеспечении рационального и эффективного использования земель и охраны всей окружающей среды»¹⁵. Перечень ограничений прав на землю закреплен в Земельном кодексе Российской Федерации¹⁶. Установление таких ограничений допускается только в случаях, прямо указанных в федеральных законах.

«Необходимость охраны земли в процессе ее использования» в качестве признака понятия «рационального использования земли» выделял Н.И. Краснов, который писал, что «рациональное использование земли включает также и ее охрану в процессе использования, так как современное понимание пользования землей признает его рациональным при выполнении землепользователем комплекса мероприятий по охране земли»¹⁷. Автор указывал, что «понятия «рациональное использование земли» и «охрана земли», по существу, различны и, на первый взгляд, самостоятельны. Но в процессе использования земли, они не-

¹⁴Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» / Российская газета, № 290, 30.12.2004, Ст. 4, п.1, п.п. 3.

¹⁵Краснов О.И. Земельное право. Учебник. М., 2000., С. 114-115.

¹⁶Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ / «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001. Ст. 56, 56.1.

¹⁷Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли // Государство и право. 1999. № 10. С. 39.

избежно сливаются (без отождествления составных частей) в более общее понятие, в единую категорию «рациональное использование и охрана земель»¹⁸. Этой же точки зрения придерживался в дальнейшем В.Н. Харьков¹⁹. В своем диссертационном исследовании, автор включил в определение рационального использования земель – требование охраны земель²⁰ и т.д.

Следует отметить, что ряд авторов возражали против придания институту «рационального использования земель» природоохранного оттенка. В частности о самостоятельности категорий «рационального использования земель, природных ресурсов» и «охраны земель, природных ресурсов» высказывались В.В. Петров²¹, О.С. Колбасов²², А.И. Казанник²³, И.Б. Калинин²⁴; Г.С. Башмаков. К примеру, последний из авторов полагает, что нет смысла придания рациональному использованию земли природоохранного оттенка, так как уже существует отдельная обязанность – обязанность охраны земли²⁵ и т.д.

Разделяя мнение о необходимости выделения данного признака в определении понятия «рациональное использование земель», отметим, что процесс использования земли неизбежно включает в себя мероприятия по ее охране. К примеру, такие мероприятия по охране земель как сохранение почв и их плодородия²⁶ осуществляется добросовестными землепользователями в процессе использования земли, посредством внесения необходимых минеральных удобрений (в количестве, не превышающем нормативы, установленные в нормативных правовых актах), для получения в дальнейшем урожая и т.д. Кроме того, необходимость охраны земель является одним из ограничений сво-

¹⁸Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли // Государство и право. 1999. № 10. С. 39.

¹⁹Организационно-правовое обеспечение рационального использования и охраны земель на уровне субъекта Российской Федерации (на материалах Тверской области). дис. ... канд. Юрид. Наук: 12.00.06 / Харьков В.Н. М, 1998. 212 с.

²⁰Организационно-правовое обеспечение рационального использования и охраны земель на уровне субъекта Российской Федерации (на материалах Тверской области). дис. ... канд. Юрид. Наук: 12.00.06 / Харьков В.Н. М, 1998. С. 46.

²¹Петров В.В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР // Советское государство и право. 1976. № 4. С. 60.

²²Колбасов О.С. Экология: политика-право. М., 1976. С. 216.

²³Казанник А.И. Административно-правовая охрана природы бассейна озера Байкал. Иркутск. 1977. Ч. 1. С. 11-13.

²⁴Захаров Д.А. О соотношении понятий «рациональное использование» и «охраны» в отношении земель сельскохозяйственного назначения // Lex RUSSICA 2010 г., №5, С.1129-1130.

²⁵Башмаков Г.С. О понятиях рационального использования и охраны земли. / Государство и право. 1999., № 10, С. 44.

²⁶Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ / «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001. Ст. 13, п. 1, п.п. 1.

боды субъектов земельных отношений при выборе способов и средств достижения поставленных ими целей землепользования.

Признак «достижение максимального эффекта», выделенный Н.И. Красновым исходит из того, что «рациональное использование земли – это категория, прежде всего, экономическая»²⁷. Говоря о «достижении максимального эффекта», Н.И. Краснов рассматривал землю как «средство производства» и «территориальную операционную базу»²⁸, а «наибольшая эффективность средств производства – это важнейшее требование экономики»²⁹.

В юридической науке ведется дискуссия по поводу достаточности и необходимости выделения указанного признака рационального использования земель». Ряд исследователей полагают, что определения понятия «рациональное использование земель» только через признак «достижение максимального эффекта» недостаточно. Так, М.М. Бринчук отметил, что рациональное землепользование недостаточно раскрывать через необходимость достижения экономического эффекта, то есть с точки зрения экономических потребностей, так как не учитываются психофизические, эстетические и иные потребности³⁰. По мнению Г.С. Башмакова, подобная формулировка (достижение максимального эффекта) для законодательства не подходит, так как «не ясно, кто, каким образом и на каком основании будет оценивать экономическую рациональность использования того или иного земельного участка»³¹.

Отметим также, что в определении понятия должны содержаться лишь существенные признаки, необходимо присущи всем объектам, входящим в объем определяемого понятия. Признак «достижение максимального экономического эффекта» таковым не является, в частности, он не характерен для рационального использования земель особо охраняемых природных территорий, а также земельных участков, используемых для садоводства, огородничества, дачного строительства и иных личных нужд граждан.

²⁷Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Фомина Л.П., Отв. ред.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Наука. М., 1969 г., С. 19.

²⁸Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Фомина Л.П., Отв. ред.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Наука. М., 1969 г., С. 20.

²⁹Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Фомина Л.П., Отв. ред.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Наука. М., 1969 г., С. 20.

³⁰Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (материалы «круглого стола») / Государство и право, 1998, № 4. С. 49

³¹Г.С. Башмаков. О понятиях рационального использования и охраны земли / Государство и право. 1999., № 10., С. 44.

Признак «научно обоснованного использования земель» выделил Д.А. Суржан, который отмечал, что «в определение понятия рационального использования земли следует включить фактор, отражающий разумные пределы извлечения экономического эффекта по использованию земель с учетом применения достижений науки и техники в интересах настоящего и будущих поколений»³².

Полагаем, что учет научных и технических знаний не может являться существенным признаком понятия «рационального использования земель» в силу, во-первых, специфики правового режима отдельных категорий земель. К примеру, установленным правовым режимом запрещена какая-либо деятельность на землях запаса, либо использование земель ограничено на природоохранных территориях. Во-вторых, указанный признак во многом зависит от субъектов, использующих земли. К примеру, для сельскохозяйственных товаропроизводителей может являться важным в силу специфики их деятельности – в целях максимального извлечения прибыли при минимальных затратах; для физического лица, использующего землю для отдыха в садоводческом некоммерческом товариществе данный признак учитывается не всегда.

На основании изложенного, рациональное использование земель предлагаем определять как деятельность, направленную на достижение поставленных землепользователем целей, соответствующая целевому назначению и разрешенному использованию земельного участка, при учете ограничений, взаимодействия земли с другими природными факторами, с соблюдением публичных интересов при условии охраны земель.

Данное определение позволяет учесть субъективное, многообразное восприятие участниками земельных отношений самого института «рационального использования земель», изменения, произошедшие в законодательстве, дополнительно наполнить содержанием некоторые признаки понятия рационального использования земель, которые были выделены ранее; универсально, так как может быть применено ко всем категориям земель.

³²Правовые вопросы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Дис. ... канд. Юрид. Наук: 12.00.06 / Д.А. Суржан. Харьков, 1978. С. 27.

Список литературы

1. Башмаков Г.С., Кикоть В.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Фомина Л.П., Отв. ред.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Наука. М., 1969 г.
2. Башмаков Г.С. О понятиях рационального использования и охраны земли. / Государство и право. 1999., № 10.
3. Захаров Д.А. О соотношении понятий «рациональное использование» и «охраны» в отношении земель сельскохозяйственного назначения // Lex RUSSICA 2010 г., №5.
4. Казанник А.И. Административно-правовая охрана природы бассейна озера Байкал. Иркутск. 1977. Ч. 1.
5. Колбасов О.С. Экология: политика-право. М., 1976.
6. Краснов О.И. Земельное право. Учебник. М., 2000.
7. Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли // Государство и право. 1999. № 10. С. 39.
8. Латино-русский словарь / под ред. И.Х. Дворечкого. М., 1979.
9. Ломаев А. Ю. Публичный интерес как правовая категория: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Казань, 2012. С.12.
10. Организационно-правовое обеспечение рационального использования и охраны земель на уровне субъекта Российской Федерации (на материалах Тверской области). Дис. ... канд. Юрид. Наук: 12.00.06 / Харьков В.Н. М, 1998.
11. Петров В.В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР // Советское государство и право. 1976. № 4.
12. Правовые вопросы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения дис. ... канд. Юрид. Наук: 12.00.06 / Суржан Д.А. Харьков, 1978.
13. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (материалы «круглого стола») / Государство и право, 1998, № 4.
14. Харьков В.Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование. / Государство и право, 2000, № 9. С. 37.
15. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ / «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001.
16. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ / Российская газета, № 6, 12.01.2002.
17. Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» / Российская газета, № 290, 30.12.2004.

TO THE QUESTION OF THE LEGAL MEANING OF THE CONCEPT "RATIONAL USE OF LAND"

E.M. Vasilyeva

Federal public budgetary educational institution "Russian Academy of Justice",
Moscow

This article is devoted to the research of one of the main institutes of land law, to which definition various approaches are offered in jurisprudence. The relevance of the subject of this research is caused by planned changes of the state government concerning the approaches of ensuring the rational use of lands, by the prohibition of dividing the lands into categories.

Key words: *rational use of lands; limitations of rights to land plots; use of lands.*

Об авторах:

ВАСИЛЬЕВА Екатерина Михайловна-соискатель кафедры земельного и экологического права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения «Российская академия правосудия» (117418, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., д.69, корп. «А») e-mail: soiratak@mail.ru