

Трибуна молодых ученых

УДК: 349.415

К ВОПРОСУ О КРИТЕРИЯХ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Е.М. Васильева

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
«Российская академия правосудия»

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, критерии рационального использования земель, использование земель.*

Понятие «рациональное использование земель» представляет собой взаимосвязь определённых элементов, синергетический эффект от взаимодействия которых обеспечивает баланс между обществом и природой, обозначаемый «рациональным» при использовании земель. Баланс сохраняется при помощи определённых механизмов, посредством которых можно судить о «рациональном» или «нерациональном» использовании земель.

Требование включения в нормативные правовые акты определение понятия «рационального использования земель» предписывает необходимость закрепления критериев, на основании которых будет оцениваться «рациональность» использования земель. Поэтому, логично сформулировать ряд подобных «критериев».

Проблемы, связанные с определением критериев рационального использования земель, в науке затронуты недостаточно. Существует немного работ, посвящённых данной теме. К примеру, Б.Е. Ерофеев¹ представил классификацию критериев рационального использования земель, В.Н. Харьков² упоминал проблему определения критериев рационального использования земель сельскохозяйственного назначения,

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России. Учебник. / отв. ред. Краснов Н.И. М. 2004 г. С. 381-383.

² 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. С. 38

М.М. Бринчук³ и М.В. Махрова⁴ затронули тему определения критериев применительно к категории «рациональное использование природных ресурсов».

К примеру, М.В. Махрова, в своей работе «Рациональное природопользование как принцип экологического права»⁵ затрагивает проблему определения юридических критериев рационального природопользования.

В частности, под «юридическими критериями рационального природопользования» автор понимает «установленные в законе и лицензиях экологические нормативы, правила осуществления конкретных видов природопользования, требования, определяющие правовой режим особо охраняемых территорий, обеспечивающие соблюдение при пользовании природным объектом (экосистемой) установленных экологическим законодательством нормативов качества окружающей природной среды»⁶.

Таким образом, М.В. Махрова в определение понятия «юридические критерии рационального природопользования» включает такие признаки как «экологические нормативы», правила осуществления конкретных видов природопользования и требования, определяющие правовой режим особо охраняемых территорий, где «экологические нормативы» М.В. Махрова определяет через установленную величину использования природных ресурсов или техногенного воздействия на экосистемы и отдельные ее компоненты, при которой функционально-структурные характеристики экосистем не выходят за пределы естественных изменений⁷.

Кроме экологических нормативов, автор полагает, что «законодательством и научной теорией для обеспечения и оценки рационального природопользования устанавливаются правила природопользова-

³Экологическое право: от идей к практике. М.: ИГП, 1997. С. 8.

⁴Рациональное природопользование как принцип экологического права. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Махрова М.В. Оренбург, 1999.

⁵Рациональное природопользование как принцип экологического права. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Махрова М.В. Оренбург, 1999.

⁶Рациональное природопользование как принцип экологического права. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Махрова М.В. Оренбург, 1999. С. 56. См. также М.В. Махрова К вопросу о юридических критериях рационального природопользования // Журнал Российского права. М. 2000, № 5/6. С. 79.

⁷Приказ Минприроды России об утверждении «Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной деятельности» от 29.12.1995 г., № 539 // Экологическое право России. Сборник нормативно-правовых актов и документов / Под ред. проф. Голиченкова А.К. М., 1997. С. 271.

ния, определяющие условия использования того или иного природного ресурса»⁸.

М.В. Махрова отмечала, что критерий – это требование законодательства, поэтому важно, чтобы последнее содержало конкретные с юридической точки зрения критерии рациональности.

Автор полагала, что традиционно основным критерием рациональности природопользования считалась его эффективность, определяемая извлечением максимальной пользы от природопользования при минимальных затратах и одновременном обеспечении охраны эксплуатируемого природного ресурса, несмотря на это, указывалось, что в качестве критерия рациональности природопользования эффективность не несет определенной юридической нагрузки⁹.

Полагаем, что «экологические нормативы», выделенные М.В. Махровой в качестве определения юридических критериев рационального природопользования, представляют собой, прежде всего, механизмы, посредством которых возможно определить «рациональность» использования природных ресурсов. Вопрос с определением самих критериев «рационального использования природных ресурсов» остается открытым.

В.Н. Харьков подчеркивал, что «критерием определения рациональности использования сельскохозяйственных угодий является экономическая оценка производственной деятельности землепользователя»¹⁰. Логично, что подобный подход нашел свое отражение в некоторых нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, например, в Постановлении Администрации Ростовской области от 16.04.2009 № 182 «Об утверждении Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области»¹¹ где «критерием рационального использования земель сельскохозяйственного назначения является определенный уровень урожайности основных сельскохозяйственных культур».

Следует отметить, что данный критерий не является показателем определения именно рациональности использования земель. Как писал Г.С. Башмаков, «экономическая оценка производственной деятельности землепользователя» - понятие субъективное, так как в на-

⁸Рациональное природопользование как принцип экологического права. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Махрова М.В. Оренбург, 1999. С. 54-55

⁹Рациональное природопользование как принцип экологического права. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Махрова М.В. Оренбург, 1999. С. 50.

¹⁰Организационно-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. 38

¹¹«Наше время» от 8 сентября 2011 г. N 350-366(20344-20360). П. 3.1.-3.3.

стоящее время, нет единства понимания, кто, каким образом и на каком основании будет оценивать экономическую рациональность использования того или иного земельного участка¹².

Б.В. Ерофеев писал, что «практически любое явление, предмет или объект материального мира имеет две основные стороны: количественную и качественную. С этих позиций и должны определяться критерии рационального использования земель»¹³.

В частности, Ерофеев Б.В. среди количественных критериев выделял: экономное использование земель и экономическое использование земель; среди качественных критериев (которые заключаются в сохранении, прежде всего, производительной силы как главного средства производства сельскохозяйственной продукции) выделял: установление обязанностей для всех землепользователей; ограничение использования сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд; установление всеобщей обязанности всех лиц, использующих землю (собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов) повышать уровень плодородия почв независимо от природных свойств; отвод для сельскохозяйственных нужд земель, непригодных для сельского хозяйства, либо земель худшего качества, установление всеобщей обязанности охраны почв эрозии, заражения, загрязнения и других негативных последствий, поскольку эрозия почв, к примеру, съедает на земном шаре ежедневно свыше 40 га, в том числе и в результате естественно происходящих в природе процессов (смыв дождевой массой, дефляция и др.)¹⁴.

По мнению автора, если количественный критерий рационального использования земель преобладает в несельскохозяйственной сфере использования земель, то качественный критерий — в сельскохозяйственной. При этом как количественный, так и качественный критерий «работают» на сферу сельскохозяйственного использования земли. Если нехватка земельных площадей может быть компенсирована в несельскохозяйственной сфере инженерными, решениями (в жилищной сфере — строительством многоэтажных зданий; в транспорте и промышленности — размещением подземных сооружений и т.д.), то дефицит земель сельскохозяйственного использования, как правило, невосполним. А сельское хозяйство является жизнеобеспечивающим для населения и утрата этого свойства катастрофична. Таким образом,

¹²Башмаков Г.С. О понятиях рационального использования и охраны земли. / Государство и право. 1999., № 10., С. 44.

¹³Ерофеев Б.В. Земельное право России. Учебник. / отв. ред. Н.И. Краснов. М. 2004 г. С. 381-383.

¹⁴Ерофеев Б.В. Земельное право России. Учебник. / отв. ред. Н.И. Краснов. М. 2004 г. С. 381-383.

рациональное использование земель имеет две основные стороны: с количественной стороны оно выражается в экономии земель, предотвращении расточительного отвода земельных площадей под несельскохозяйственные объекты, а с качественной стороны предполагает обеспечение роста плодородия земель, неухудшения его и т.д.¹⁵

Полагаем, что указанные критерии относятся в большей степени к рекомендациям в области рационального использования земель. Многие из критериев, представленных Б.В. Ерофеевым, к примеру, количественные критерии рационального использования земель, относятся к вопросам организации «рационального использования земель», другие критерии, - относятся к отдельным способам обеспечения «рационального использования земель», к примеру, качественные критерии (установление прав и обязанностей землепользователей).

Разнообразные точки зрения относительно критериев рационального использования земель настоятельно требуют унификации понятия «критерий». Вопрос определения критериев «рационального использования земель» остается открытым, так как не существует единого понимания «рациональности» и «рационального использования земель».

В словаре С.И. Ожегова и И.Ю. Шведова¹⁶, в Советском энциклопедическом словаре¹⁷, в философском словаре под редакцией И.Т. Фролова¹⁸, «критерий» (от греческого «kriterion» - средство для суждения) рассматривается как признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо, мерило оценки, суждения.

Если исходить из того, что «критерий» представляет собой признак, мерило оценки, суждения, то логично, что «критерий рационального использования земель» будет представлять собой признак, который возможно определить (измерить, посчитать, определить еще каким-либо образом) при измерении рациональности использования земель.

Оценка «рационального» или «нерационального» использования земель может быть произведена на основании исполнения (неисполнения) участниками земельных отношений определенных действий, включенных в определение понятия «рационального использова-

¹⁵Ерофеев Б.В. Земельное право России. Учебник. / отв. ред. Н.И. Краснов. М. 2004 г. С. 381-383.

¹⁶Советский энциклопедический словарь. Научно-редакционный совет Прохоров А.М., Гиляров М.С., Жуков Е.М. и др., М., 1981 г., С. 663.

¹⁷Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1994., С. 301.

¹⁸Философский словарь под ред. Фролова И.Т. М., 1991 г., С. 207.

ния земель», которые по своей сути и будут представлять собой критерии «рационального использования земель».

Таким образом, «рациональным» будет считаться такое использование земель, при котором неизбежно землепользователями выполнялись бы требования, закрепленные в понятии рационального использования земель. Поэтому признаки этого понятия можно определить как «критерии», на основании исполнения (не исполнения) которых проводится оценка, суждение о «рациональности» использования земель.

Ранее, нами было предложено определение понятия «рационального использования земель».

Рациональное использование земель представляет собой 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.

Таким образом, критериями рационального использования земель будут выступать: наличие деятельности, направленной на достижение поставленных землепользователем целей; соответствие целевому назначению и разрешенному использованию земельного участка; учет ограничений; учет взаимодействия земли с другими природными факторами; соблюдение публичных интересов; выполнение условий охраны земли.

На основании изложенного, полагаем, что критериями рационального использования земель являются признаки понятия, включенные в определение «рациональное использование земель».

Необходимое и однозначно понимаемое всеми участниками земельных отношений критериев «рационального использования земель», позволит минимизировать негативные последствия использования земель, обеспечит гармонизацию процессов развития земельных отношений в интересах развития общества и государства.

Список литературы

1. Башмаков Г.С. О понятиях рационального использования и охраны земли. // Государство и право. 1999., № 10.
2. Ерофеев Б.В. Земельное право России. Учебник. М.: 2004 г.
3. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: 1994.
4. Организационно-правовое обеспечение рационального использования и охраны земель на уровне субъекта Российской Федерации

- (на материалах Тверской области). Дис. ... канд. Юрид. Харьков В.Н. М., 1998.
5. Рациональное природопользование как принцип экологического права. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / М.В. Махрова Оренбург, 1999.
 6. Советский энциклопедический словарь. Научно-редакционный совет Прохоров А.М., Гиляров М.С., Жуков Е.М. и др., М.: 1981 г.
 7. Спиркин А.Г. Философия. М.: 1999.
 8. Философский словарь под ред. Фролова И.Т. М.: 1991 г.
 9. Экологическое право: от идей к практике. М.: ИГП, 1997.
 10. Приказ Минприроды России об утверждении «Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной деятельности» от 29.12.1995 г., № 539 // Экологическое право России. Сборник нормативно-правовых актов и документов / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 1997.
 11. Постановление Администрации Ростовской области от 16.04.2009 № 182 «Об утверждении Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области» / «Наше время» от 8 сентября 2011 г. N 350-366(20344-20360). П. 3.1.-3.3.

TO THE QUESTION OF CRITERIA OF RATIONAL USE OF LANDS.

E.M. Vasilyeva

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

This article is devoted to the research if 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; the criterias for the rational use of land; use of lands.*

Об авторе:

ВАСИЛЬЕВА Екатерина Михайловна – соискатель кафедры земельного и экологического права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения «Российская академия правосудия», e-mail: soiratak@mail.ru