

## Историко-правовой анализ понятия рационального использования и охраны земель Украины, проблемы его применения

*Аннотация.* Для преодоления экологического кризиса необходимо решить ряд государственно-правовых проблем. Антропоцентрический подход подлежит замене экологическим императивом с правовым обеспечением рентабельности охраны природы. Задача права – установить такие условия рационального использования ресурсов Земли, чтобы человеку было комфортно в меру возможности устойчивого развития ее природного равновесия.

*Ключевые слова:* земля, рациональное использование, целевое использование, охрана земель.

Земля как объект природоохранительных отношений законодательно определяется как поверх-

ность суши с почвами, полезными ископаемыми и другими природными элементами, которые орга-

нично сочетаются и функционируют вместе с ней<sup>1</sup>.

Экологический кризис, нарастающий со второй половины 20 века, вызывает особую актуальность историко-правового исследования проблемы охраны земель и бережного отношения к земельным ресурсам, потому что земля является основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства<sup>2</sup>.

Безрассудное использование земли как экологического объекта приводит к развитию негативных процессов, исключает рациональную ее эксплуатацию. Несомненно, разумное использование земельного потенциала нашей страны позволит достичь высоких результатов в развитии аграрного сектора, также создаст значительное количество рабочих мест и возможность Украины поставлять высококачественный продукт на мировой рынок. Обратившись к истории человечества, мы можем вспомнить, что агрокультурой человек занимается много тысячелетий, а на территории современной Украины, начиная со времен греческих колоний и скифов, главную роль в экономике играло пашенное земледелие<sup>3</sup>.

Анализ опыта правового регулирования охраны и рационального использования земель, согласно задачам, которые ставила жизнь в разное время, позволяет нам учитывать ошибки и достижения, выявлять актуальные проблемы современного законодательства, определять стратегические цели и тактические задачи, совершенствуя земельное и экологическое право.

Земля – это основа нашего существования и деятельности. Установление порядка охраны и рационального использования земельных ресурсов – прерогатива государства, которая призвана обеспечить устойчивый правовой статус этого природного ресурса как промышленной основы и средства производства.

Принципы рационального использования и охраны земель закреплены в Конституции, кодексах и текущем законодательстве Украины. Однако недостатком современного правового регулирования в этой сфере, на наш взгляд, является отсутствие четкого механизма реализации правоохранительных норм, особенно при неопределенности в реальном соотношении государственной и других форм собственности, при отсутствии четкого распределения полномочий и ответственности в вертикальной иерархии и горизонтальной компетенции соответствующих органов. Проблемой также является отсутствие емкого и практически применимого определения рационального использования и охраны земли в экологическом и земельном законодательстве. Историко-правовой анализ с учетом эволюции понятия позволит, на наш взгляд, определить динамику содержания этого термина в условиях исторических изменений, развития общественных отношений и становления соответствующих отраслей законодательства Украины. В статьях 91 и 96 Земельного кодекса Украины среди требований к владельцам земельных участков не закрепляется обязательность их рационального использования, а указывается лишь обязательность целевого использования, без учета экологических

аспектов природопользования<sup>4</sup>. При этом Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25 июня 1991 в ст. 12<sup>5</sup>, в отличие от Земельного кодекса Украины от 25 октября 2001 г., одной из обязанностей граждан определяет именно рациональное, а не целевое использование природных ресурсов, что и будет правомерным. Исходя из применения земельного законодательства, на наш взгляд, такое же положение следует внести в действующий Земельный кодекс и Конституцию Украины, дополнив статью 14.

Ст. 4 Земельного кодекса Украины в качестве одной из задач правового регулирования земельных отношений закрепляет обеспечение рационального использования и охраны земель, но в практической реализации этого разъяснения содержание и регламентация порядка его воплощения в жизнь имеют противоречия, не включая важные условия надлежащего использования земель<sup>6</sup>.

Экологические нормы разбросаны по различным отраслям и остаются, как правило, «мертвыми». Этим нормам необходимо придать действенный характер путем интеграции в некоторое правовое поле или подсистему, органично и функционально обеспечивая применение средствами соответствующих институтов, органов, механизмов и инструментов.

В послевоенный период главной задачей страны было восстановление народного хозяйства, индустриального роста, обновления жизни в стране, а правовые требования охраны и рационального использования природных ресурсов отходили на второй план, но не снимались с повестки дня, а ждали своего часа, когда государство сможет обеспечить рациональное землепользование в интересах общества и владельца.

Преодолевая огромные трудности в деле восстановления разоренных войнами земель Украины, Советское государство заложило фундамент научно обоснованного воссоздания эксплуатации земель. Был взят верный курс на установление необходимых условий перехода к воспроизводству плодородия земель. В условиях совершенствования законодательства размах производственной деятельности обуславливает необходимость повышения правового статуса охраны природы до уровня общегосударственной задачи и дела всего народа. Мощным базисом становления созидательного землепользования на этапе совершенствования законодательства стало возведение охраны природы в ранг конституционного закона, а также принятия общесоюзных Основ земельного законодательства СССР<sup>7</sup> и Земельного кодекса УССР<sup>8</sup>. Основы земельного законодательства СССР были приняты с учетом специфики земельного хозяйства республики и 60-летнего опыта правового регулирования земельных правоотношений в Украине. Главной задачей данных законодательных актов является обеспечение повышения продуктивности земель в процессе их рационального использования, всесторонней охраны и защиты. УССР переходила от мер нейтрализации негативных антропогенных воздействий к регулированию развития благоприятной окружающей среды. На основе все более тесного сочетания рационально-

го использования и охраны земель, которые развивались ранее разрозненно и неравномерно, происходит становление созидательного землепользования, которое обозначает обогащение земель в процессе их использования в соответствии с потребностями общества.

Устойчивое развитие земельного фонда предполагает сохранение общего равновесия и ценности основных природных запасов, перераспределения краткосрочных, средне- и долгосрочных ценностно-прибыльно оценочных критериев и инструментов, отражающих реальные социально-экономические эффекты, ценности потребления и сохранения, а также равноправное распределение и использование ресурсов между нациями и регионами мира в целом.

Рассматривая научную литературу того времени, можно наблюдать особенность во взглядах различных авторов на определение рационального использования земель. В частности В.В. Петров отмечает: «Рациональность использования и охрана земель заключаются в обеспечении эффективной эксплуатации естественных благ с целью получения наибольшего количества продуктов при наименьших затратах труда и средств, с целью их сохранения и дальнейшего производства»<sup>9</sup>. Определяется это как установление такого правового режима отдельных категорий земель, который, во-первых, отвечал бы их основному хозяйственному назначению и, во-вторых, обеспечивал надлежащее использование этих земель. А вот Г.А. Аксененко утверждает, что для решения проблемы правильного и рационального использования сельскохозяйственных земель важным является повышение ее плодородия и полезных качеств, которые необходимы для удовлетворения материальных и духовных потребностей человека и общества<sup>10</sup>, указывая, что это эффективное использование природных богатств с учетом взаимодействия и взаимозависимости всех природных факторов. У Н.И. Краснова свое мнение: «Под рациональным использованием земли понималось 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»<sup>11</sup>. Это понятие подчеркивает лишь экономический смысл. По его мнению, только эффективное использование может быть рациональным. Хотя на сегодня это понимание является неполным. В современных условиях рациональность землепользования уже нельзя связывать только с достижением экономического эффекта. Усиливается влияние антропогенных факторов и активизируется влияние человека на все природные процессы и на земельные ресурсы тоже. Нерациональное использование земель собственниками может создавать экологическую опасность, которая является высокой ценой для нас. Такая безответственная деятельность приведет к существенному снижению плодородия земель или значительному ухудшению экологической ситуации.

В истории земельного права существует еще одно толкование, согласно которому, рациональ-

но использовать природные ресурсы – значит, не брать лишнего от природы, а планомерно восстанавливать ее ресурс, не причиняя вреда другим землепользователям и не допуская ухудшения условий окружающей среды.

Надо понимать, что эффективное, рациональное землепользование, которое осуществляется с соблюдением публичных интересов и с учетом экологических связей в окружающей среде, совместно с охраной земли является основой жизни и деятельности человека.

Учитывая общие задачи природоохраны, интересы индивида должны совпадать с интересами общества, хотя он это может и не осознавать. И это создает конфликт между экономическими интересами собственника земли и общественными экологическими интересами, которые необходимо решать на законодательном уровне и при условии обеспечения надлежащего экологического правосознания таких собственников земли. П. 7 ст. 41 Конституции Украины закрепляет, что использование собственности не может наносить вред правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли<sup>12</sup>.

Конкретным содержанием рационального землепользования является научно обоснованный процесс деятельности человека, потребление природных свойств земель согласно целевому назначению при соблюдении всех правил их рационального использования и охраны. Это требование является атрибутом земельного и экологического права, в которых, в отличие от гражданского права, главной целью имеет извлечение полезных свойств собственности и получение максимальной прибыли. Что касается использования земель, например сельскохозяйственного назначения, сочетание этих отраслей права призвано обеспечить трудовую деятельность, которая является экологически обоснованной и наиболее целесообразной. Использование земли, ее эксплуатация путем вложения в нее трудовых, финансовых и других материальных затрат не должны изменять природу земли как части природы.

Использование земли обуславливается требованиями объективных закономерностей существования природы. Характер процесса эксплуатации земли связан с обязательным соблюдением правил охраны природных ресурсов, неразрывно связанных с землей, обеспечением экологической безопасности, сохранением почвенного покрова, защитой земли от эрозионных и других неблагоприятных процессов.

Правовой регламент должен обеспечиваться такими средствами землепользования, которые исключают снижение плодородия почв, их химическое и радиоактивное загрязнение, ухудшение экологической обстановки и т.д. В статье 83 п. 3 Земельного кодекса Украины отмечено, что система рационального использования земель должна иметь природоохранную, ресурсосберегающую, воспроизводственный характер и предусматривать сохранение почв, ограничение негативного воздействия на них, а также на растительные и другие компоненты окружающей среды<sup>13</sup>.

Анализируя мнение законодателя, можно при-

ти к выводу, что субъекты природопользования обязаны эффективно и рационально использовать землю, повышать плодородие почв, осуществлять мероприятия по ее охране и т.д. Право должно закреплять обязанность каждого гражданина эффективно использовать землю и формировать систему ценностей, при которой состояние окружающей среды и экономический рост регламентируются как «фундамент», на котором держится будущее государства. Возрождение сельского хозяйства имеет решающее значение для улучшения благосостояния населения, обеспечение его экологически чистыми и качественными продуктами питания. Государство обладает возможностью планировать процесс охраны и рационального использования земли, который невозможен без совершенствования законодательства, установления границ землепользования, не допуская деградацию земель и обнищания всей окружающей среды в целом.

Неразрывно с совершенствованием законодательства о рациональном использовании и охране земель стоит проблема экологического применения. В наше время во избежание экологических катастроф и истощения природы необходимо не только закреплять нормы рационального использования земель, но и воспитывать у граждан понимание того, что человек не хозяин природы, а ее органичный элемент. Много вреда природе наносится из-за отсутствия экологической и правовой культуры, непонимания основ баланса человека и природы, как отмечал президент АПН СССР В.Н. Столетов: «Мало вооружить знанием законов природы, не менее важно воспитать внутреннюю культуру, основанную на знаниях природы»<sup>14</sup>. Ряд важных ролей в охране окружающей среды может играть каждый представитель гражданского общества:

а) как личность, которая обеспокоена общим качеством окружающей среды, личного здоровья и качества жизни следующих поколений, и как ответственный гражданин, влияющий на политические решения;

б) как потребитель товаров и услуг, источник загрязнения и отходов в пределах дома, как предприниматель или служащий, как житель пригородной зоны и искатель досуга<sup>15</sup>.

Главными проблемами реализации законодательства являются: тяжелое экономическое положение страны, неурегулированность законодательством вопросов собственности и обеспечения финансирования экологической политики.

Одним из способов ускорения их решения является заимствование исторического опыта Евросоюза и адаптация отечественного законодательства к нормам и принципам экологического права Евросоюза. Решение этого вопроса возможно только через проведение земельной реформы, которая будет носить в себе изменения норм природопользования, путем принятия новых нормативных актов или дополнения уже существующих актов для обеспечения позитивных перемен в вопросе охраны и рационального использования земель. Обязательным, по нашему мнению, является закрепление норм рационального использования и охраны земель с учетом исторического конституционно-правового опыта регулирования земельных от-

ношений в сфере рационального использования и охраны земель в СССР, который нашел свое отражение в Конституции Украины ССР и ином законодательстве советского периода. Необходимо использовать накопленный опыт с усовершенствованием на новый лад, а не игнорировать многолетние разработки ученых-правоведов. Так, академик АН СССР Г.Х. Шахназаров считал, что «конституция представляет собой и Основной Закон, и в известной мере зеркало жизни общества. Она не просто закрепляет то или иные принципы организации политической структуры, задачи и функции органов власти, способ отношений между государством и гражданином, она также выражает дух законодателя, его устремления, взгляды и предствления о назначениях власти, ее природе и целях»<sup>16</sup>. Выраженная мысль отражает не просто закрепление норм и выполнение государством определенных функций, а направленность государства на действительное выполнение задач и целей природоохраны. Конституционному развитию, насколько это возможно, нужно стоять на почве преемственности, воплощая идеи и принципы предыдущих достижений, впитывая лучший опыт в решении проблем, указывая пути дальнейшего развития возможностей государства. Необходимо остерегаться, используя генезис научно-исторической мысли.

Приведенный выше анализ теоретических и законодательных источников позволяет нам сделать вывод, что рациональное использование и охрана земель должны выделяться в таких направлениях, как экологическое, экономическое и организационно-воспитательное.

В экологической системе охрана окружающей среды с каждым годом оскудевает, поэтому и правоведы, и практики должны совершать действия и разработать новые нормы для сохранения природного баланса планеты. Только общими усилиями можно внедрять экологические программы, в том числе и путем правового регулирования рационального использования и охраны земель.

Экономическое регулирование осуществляется в двух основных направлениях. Первое заключается в комплексном установлении стимулирующих льгот за охрану и рациональное использование земель. Второе – в экономном использовании земельных ресурсов, избегая чрезмерной их эксплуатации.

В рамках организационно-воспитательных мероприятий, актуальным будет формирование общества с осознанием бережного и правильного использования не только земель, но и охраны среды. Также государственный контроль, зонирование территорий, земельный кадастр и землеустройство.

Закрепление в нормах этих основных направлений будет способствовать повышению эффективности использования земель, формированию целесообразного поведения собственников земель и предупреждать негативные последствия, которые могут быть нанесены земле. Институт рационального использования и охраны земель является важным аспектом деятельности государства и общества, воплощая в себе наиболее гармоничные принципы и формы взаимодействия человека с природой.

## Литература

- 1 Об охране земель: Закон Украины от 19.06.2003. ст. 1. № 39 Ведомости Верховной Рады Украины. 2003 – Ст. 349.
- 2 Гетман А.П., Лозо В.И. Государственно-правовые проблемы преодоления экологического кризиса в эпоху глобализации / А.П. Гетман, В.И. Лозо // Проблемы законности. – 2013. – № 121. – С. 75–79.
- 3 История государства и права Украины в 2-х томах: Учебник ТОМ 1 // Под редакцией докторов юридических наук, профессоров Таций В.Я., Рогожина А.И., Гончаренко В.Д.: Министерство образования и науки Украины. – К., 2003. – 644 с.
- 4 Земельный кодекс Украины: Земельный кодекс Украины от 25.10.2001 г. № 3–4 // Ведомости Верховной Рады Украины, 2001. – Ст. 27.
- 5 Об охране окружающей природной среды: Закон Украины от 25.06.1991 г. № 41 // Ведомости Верховной Рады Украины, 1991.– Ст. 546.
- 6 Земельный кодекс Украины: Земельный кодекс Украины от 25.10.2001 г. № 3–4 // Ведомости Верховной Рады Украины, 2001. – Ст. 27.
- 7 Об утверждении основ земельного законодательства Союза СССР и Союзных республик: Закон от 13.12.1968 г. № 3401-VII.
- 8 Земельный кодекс Украинской ССР. С постатейными материалами в редакции по состоянию на 1 сентября 1972 года. – К.: Политиздат Украины, 1973. – 211 с.
- 9 Петров В.В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР // В.В. Петров // Советское государство и право. – 1976. – № 4. – С. 60.
- 10 Аксененок Г.А., Н.И.Краснов Право землепользования в СССР и его виды // Отв. ред. Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов. – М.: Юрид. лит., 1964. – 544 с.
- 11 Краснов М.И. Правове забезпечення раціонального використання землі в СРСР // Під ред.Н.І.Краснова. – М., 1969. – 216 с.
- 12 Конституция Украины от 26.06.1996 г., № 30, Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – Ст. 141.
- 13 Земельный кодекс Украины: Земельный кодекс Украины от 25.10.2001 г. № 3–4 // Ведомости Верховной Рады Украины, 2001. № 3–4. – Ст. 27.
- 14 Столетов В.Н. Закон природы/В.Н. Столетов. – М., 1976. – 123 с.
- 15 Гетман А.П., Лозо В.И.. Государственно-правовые проблемы преодоления экологического кризиса в эпоху глобализации / А.П. Гетман, В.И. Лозо // Проблемы законности. – 2013. – № 121. – С. 75–79.
- 16 Шахназаров Г.Х. Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории // Г.Х. Шахназаров. – Москва: Политиздат, 1972. – 192 с.

## Экономика и право Казахстана

Журнал-дайджест № 17 (449)

Главный редактор  
 Ответственный секретарь  
 Корректор  
 Набор и компьютерная верстка

Ф.Р. ЧЕРНЫШОВА  
 А.Н. СКВОРЦОВА  
 В.Н. АКСЕНОВА  
 Е.А. КАЛАШНИКОВА

**Собственник: Центр деловой книги “ГЛОБУС”.**

Отзывы и пожелания просим направлять по адресу:

050026, г. Алматы, ул. Нурмакова, 26/195, оф.56, тел.: 379-02-20, 379-02-22, факс: 379-02-22.

сайт: [www.apelsin-ka.com](http://www.apelsin-ka.com)

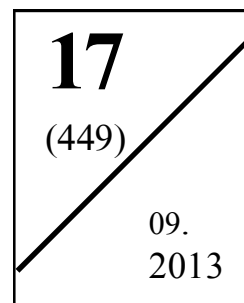
e-mail: [apelsin-ka@nur.kz](mailto:apelsin-ka@nur.kz)

Сдано в набор 27.08.2013 г. Подписано в печать 10.09.2013 г. Формат 60x84 1/8, 4,5 печатных листа. Тираж 1000 экземпляров.

Отпечатано в типографии ТОО «Издательский дом «Апельсин»,

тел.: 379 02 20 (факс), 379 02 22

# ЭКОНОМИКА И ПРАВО КАЗАХСТАНА



Журнал издается с 1 января 1995 года  
Периодичность – 2 раза в месяц

СОБСТВЕННИК И ИЗДАТЕЛЬ –

Центр деловой книги «Глобус»  
ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР –  
Ф.Р. ЧЕРНЫШОВА

Журнал зарегистрирован  
Министерством культуры,  
информации и общественного согласия  
Республики Казахстан.  
Регистрационное свидетельство  
№ 238 - Ж от 21 мая 1998 года.

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

**О.К. КОПАБАЕВ** – ректор университета им.  
Д.А.Кунаева, профессор, доктор юридических наук.

**В.М. ШУМИЛОВ** – заведующий кафедрой  
Всероссийской академии внешней торговли  
(ВАВТ) Министерства экономического развития РФ,  
профессор, доктор юридических наук.

**К.С. МАУЛЕНОВ** – профессор Междуна-  
родного университета информационных техноло-  
гий, лауреат премии имени Ч. Валиханова в обла-  
сти науки, доктор юридических наук.

**З.К. АЮПОВА** – профессор кафедры между-  
народного права, факультета международных от-  
ношений КазНУ им. аль-Фараби, доктор юриди-  
ческих наук.

**А.Н. САХАНОВА** – проректор по стратегичес-  
кому развитию Казахского Университета Междуна-  
родных Отношений и Мировых Языков им. Аблай  
хана, профессор, доктор экономических наук.

**Ж.Я. АУБАКИРОВА** – профессор кафедры  
«Экономика» КазНУ им. аль-Фараби, доктор эконо-  
мических наук.

**Ю.А. ЗЮБАНОВ** – заместитель директора  
института права, директор Байконурского фили-  
ала НОУ ВПО «Академии МНЭПУ», доцент, про-  
фессор МНЭПУ, член-корреспондент РАЕН, кан-  
дидат юридических наук.

**Д.Т. КЕНЖЕТАЕВ** – начальник Карагандин-  
ской академии МВД РК им. Б.Бейсенова, генерал-  
майор полиции.

**И.П. КОРЯКИН** – начальник Научно-иссле-  
довательского института МВД РК при Караган-  
динской академии МВД РК им. Б.Бейсенова, пол-  
ковник полиции, доктор юридических наук.

**О.Г. КУЗНЕЦОВ** – директор Экспертно-оце-  
ночного центра в г. Алматы, доктор юридических  
наук.

**Г.Ж. СУЛЕЙМАНОВА** – учёный-секретарь  
Учёного совета Карагандинской академии МВД  
РК им. Б.Бейсенова, кандидат юридических наук.



В номере:

Инвестиционная политика.....	2
инвестиционные проекты.....	2
Новая индустриализация.....	3
Модернизация.....	4
Инновационная сфера.....	7
Страхование.....	8
Биржи, банки, денежно-кредитная политика.....	9
Ценные бумаги.....	9
Внедрение международных стандартов.....	10
В зеркале статистики.....	11
Кладовые страны.....	12
Отечественное производство.....	13
Строительство.....	16
Транспорт.....	18
Энергетика.....	20
Туризм.....	21
Малый и средний бизнес.....	23
Проблемы малых и больших городов.....	24
Новое в законодательстве.....	25
Программа «Занятость-2020».....	25
Аграрный сектор экономики.....	27
Социальная сфера.....	31

На подступах к диссертации.....	33
---------------------------------	----

## Ю.А. Зюбанов

VI. Религиозная природа некоторых преступлений по советскому уголовному закону.....	33
--	----

## Р.И. Брящей

Освобождение от наказания в современном механизме уголовно-правового реагирования на совершение преступления в Украине.....	36
---	----

## С.Д. Даниш

Цель контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции.....	39
--	----

## Н.И. Скорейко

Понятие формы государственного контроля в сфере электроэнергетики.....	43
---	----

## Ю.И. Остапенко

Перспективы развития хозяйственно-правового обеспечения телекоммуникационного рынка Украины.....	45
--	----

## О.Н. Устюжина

Особая экономическая зона «АЛАБУГА» и ее содействие в развитии экономики Республики Татарстан и Российской Федерации.....	51
---	----

## Шаймерден Сакен

Методика управления стоимостью компании.....	58
--	----

## А.А. Булгаков

Историко-правовой анализ понятия рационального использования и охраны земель Украины, проблемы его применения.....	60
--	----