

линарная ответственность и производство денежных начетов органами народного контроля. Основания для наступления ответственности того или иного рода желательно было бы указать в законе. Закон должен также предусмотреть общее правило, согласно которому у лиц, причинивших вред земле, она может быть изъята из пользования, независимо от наступления той или иной ответственности. В настоящее время это возможно в отдельных случаях только по отношению к гражданам.

Список литературы: 1. *Материалы XXVI съезда КПСС.*—М.: Политиздат, 1981.—233 с. 2. *Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Речи и статьи.*—М.: Политиздат, 1973.—Т. 2. 608 с. 3. *Бюл. Верховн. Суда СССР.* 4. *Земельное право/Под ред. Н. И. Краснова, В. П. Балезина.*—М.: Юрид. лит., 1977.—447 с. 5. *Колбасов О. С. Исключительная собственность государства на объекты природы.*—В кн.: *Государство, право, экономика.* М.: Юрид. лит., 1970, с. 218—247. 6. *Ляпунов Ю. И. Уголовно-правовая охрана природы органами внутренних дел.*—М.: Юрид. лит., 1974.—152 с. 7. *Мазар З. ЧССР. Законодательство и управление в области охраны окружающей среды.*—М.: Прогресс, 1981.—288 с. 8. *Прошляков В. П. Использование и охрана земель.*—М.: Колос, 1979.—29 с. 9. *СП СССР.*

*Поступила в редколлегию 26.11.81.*

В. К. Попов, канд. юрид. наук

Харьков

## ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

В нашей стране мелиорация стала одним из основных направлений дальнейшей интенсификации сельскохозяйственного производства. Это полностью согласуется с Программой КПСС и Продовольственной программой СССР, в которых содержится ориентация на выполнение значительного объема работ по ирригационному строительству для орошения и обводнения земель и пастбищ. Осуществление мелиорации земель обусловлено объективными факторами: чрезмерным увлажнением почв или недостатком влаги в них.

Особое место в организации широкой мелиорации земель занимают решения майского (1966 г.) Пленума ЦК КПСС, специально посвященного этому вопросу. Мелиорацией ныне охвачены практически все крупные сельскохозяйственные районы нашей страны. В 11-й пятилетке намечается ввести в эксплуатацию 3,4—3,6 млн. га орошаемых и 3,7—3,9 млн. га осушенных земель, обводнить 26—28 млн. га пастбищ [2, с. 167]. В 1990 г. намечено довести площади орошаемых земель до 23—25 млн. га и осушенных земель до 18—19 млн. га, а валовый сбор зерна на этих землях довести до 20—22 млн. т.

По мнению специалистов, под мелиорацией земель следует понимать искусственное регулирование водного режима почв

путем осуществления разнообразных технических, экономических и иных мероприятий [3, с. 9]. В литературе утверждается, что мелиорация земель охватывает три основных направления: водная (гидротехническая) мелиорация (осушение, орошение, обводнение земель); улучшение физико-химических свойств земли (гипсование, известкование, внесение глины в песчаные почвы и песка в тяжелые почвы, выравнивание поверхности и т. д.); борьба с эрозией почв [6, с. 181]. Изложенное позволяет заключить, что осуществление мелиорации в указанных направлениях порождает различные по своей сути и правовой природе общественные отношения, регулируемые различными отраслями права. Все это диктует необходимость комплексного подхода к исследованию правового регулирования мелиорации земель сельскохозяйственного назначения с целью разработки единых правовых основ, которые бы обеспечивали надлежащее правовое регулирование данного комплекса отношений.

После 1966 г. издано большое количество нормативных актов, в которых регулируются отдельные вопросы либо комплекс вопросов, относящихся к мелиорации. Однако не все действующие правовые акты согласуются между собой, многие из них имеют пробелы, что отрицательно сказывается на правовом регулировании некоторых вопросов мелиорации и использовании мелиорированных земель. Не все правовые нормы оказывают эффективное воздействие на субъектов определенных общественных отношений в указанной сфере. Серьезные просчеты допускаются при проектировании строительства мелиоративных сооружений и земельных участков под мелиорацию, не всегда осуществляется должный контроль за эксплуатацией обводнительных и осушительных систем, нередко еще случаи несвоевременного и некачественного их ремонта. Часто нарушаются правила полива земель, в результате чего поливные земли дают низкие урожаи, не во всех хозяйствах эффективно используются мелиорированные земли. Серьезного совершенствования требует порядок планирования и финансирования земель сельскохозяйственного назначения. Необходимы также эффективные меры стимулирования в использовании мелиорированных земель и т. д. Указанные недостатки объясняются не только экономическими, организационно-техническими факторами, но и несовершенством правового регулирования многих принципиальных вопросов мелиорации. Отметим, что в правовой литературе нет крупных монографических исследований, в которых бы комплексно рассматривались вопросы мелиорации и эффективного использования мелиорированных земель [8, 1980, № 6, с. 48; 1981, № 8, с. 75].

Проведение мелиорации земель неразрывно связано с законом планомерного, пропорционального развития экономики СССР, поскольку законы природы и законы экономики тесно взаимосвязаны [5, с. 166]. Это объективно диктует необходимость

комплексного планирования капитальных вложений в водохозяйственное строительство и сельскохозяйственное освоение мелиорированных земель. Данное положение согласуется и с требованиями ст. 16 Конституции СССР, закрепляющей принцип руководства экономикой на основе государственных планов социального и экономического развития. Планирование мелиорации земель закреплено в соответствующих нормативных актах. В ст. 13 Основ земельного законодательства установлено, что мероприятия по мелиорации земель предусматриваются в государственных планах развития общества и экономики и осуществляются соответствующими министерствами, ведомствами и землепользователями. Планирование мелиорации земель предполагает проведение широкого круга мероприятий. К ним можно отнести: проектно-изыскательские работы; выявление земельных площадей, пригодных для осуществления определенного вида мелиорации; определение водных балансов, которые бы обеспечивали орошение и обводнение возможно большего количества земли; изыскание финансовых источников из средств госбюджета и землепользователей; определение необходимых материально-технических ресурсов для производства мелиоративных работ; выявление действующих и создание новых организаций, способных сооружать ведомственные объекты и системы; определение объема технических средств для полива и осушения земель и т. д. Причем все названные мероприятия должны быть сбалансированы и взаимоувязаны в планах по объемам и срокам их выполнения. Однако, как отмечалось на шестой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва, программа мелиоративного строительства не полностью сбалансирована по материально-техническим ресурсам. В результате водохозяйственные строительные организации не обеспечивают выполнение плана ввода в действие новых мелиорированных земель [10, 1981, 19 ноября].

Планирование мелиорации и эффективного использования мелиорированных земель — одна из основных функций управления единым государственным земельным фондом. Планирование рассматривается как сердцевина всей управленческой деятельности, поэтому совершенствованию планирования работы всех отраслей народного хозяйства было уделено особое внимание на XXVI съезде КПСС [2, с. 50]. Планирование мелиорации земель характеризуется многоаспектностью, поскольку речь идет о землях, водах, капитальных вложениях, материально-технических средствах, строительстве мелиоративных сооружений и т. д. Перечисленные вопросы решаются многими министерствами и ведомствами. Поэтому сводный план мелиорации земель должен быть хорошо сбалансирован. Все это обуславливает необходимость выяснения системы органов, осуществляющих планирование мелиорации земель, их прав и обя-

занностей в этой сфере, формы планирования, контрольные функции за выполнением планов и др.

В соответствии с действующим законодательством на Минсельхоз СССР возложена обязанность разрабатывать проекты ежегодных, пятилетних и перспективных планов развития сельского хозяйства (включая и рациональное использование земель, особенно мелиорированных). Планирование мелиорации земель осуществляется Минсельхозом СССР совместно с союзными республиками и другими заинтересованными министерствами и ведомствами. В основе планирования лежат контрольные цифры, изложенные в директивах ЦК КПСС, предложения Советов Министров союзных республик, проект плана Минводхоза СССР и других министерств и ведомств. Учитываются также постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР о развитии сельского хозяйства отдельных крупных регионов, например, от 12 марта 1981 г. «О дальнейшем развитии и повышении эффективности сельского хозяйства Нечерноземной зоны РСФСР в 1981—1985 годах» (данная зона включает 29 областей и автономных республик РСФСР), от 19 марта 1981 г. «О дальнейшем развитии сельского хозяйства Центрально-Черноземного района РСФСР» (пять областей), в которых определены и контрольные цифры о мелиорации земель в названных зонах [7], совместное постановление «О комплексной программе развития мелиорации земель в 1981—1985 годах» [10, 1981, 9 июля]. Минводхоз СССР разрабатывает проекты планов использования водных ресурсов, в том числе на орошение и обводнение земель и пастбищ. Копии годовых и пятилетних планов Минводхоз СССР направляет Минсельхозу СССР. Все объединенные материалы Госплан СССР отражает в соответствующем разделе государственного плана социального и экономического развития СССР и представляет в Совет Министров СССР. Последний вносит его на рассмотрение Верховного Совета СССР. Утвержденный план обязателен для исполнителей. Это выражается в заключении необходимых договоров на выполнение соответствующих работ, отводе земельных участков для мелиорации, выделении денежных средств и осуществлении других мероприятий, связанных с мелиорацией земель.

Реальность планов мелиорации земель зависит от комплексности и качества проектно-изыскательских работ. Нормативно следовало бы установить обязательность включения в проекты осуществление следующих мероприятий: отбор земель для осушения, орошения и обводнения на основе научных изысканий: проектирование строительства мелиоративных сооружений, жилых домов, объектов производственного и культурно-бытового назначения; осуществление проектных работ не в ущерб другим природным объектам (водам, лесам, животному миру и т. д.). Целесообразно также, чтобы составленные проекты во всех

случаях подвергались специальной экспертизе в установленном порядке. Комплексное проектирование мелиорации земель в настоящее время — одна из основных задач улучшения качества мелиорации.

Основными причинами недостатков в проектно-исследовательских работах являются объективные и субъективные факторы. К первым относятся: недостаточная научная база знаний экологического равновесия в природе; не изучено еще должным образом соотношение почвы, ее влажности и применение технических средств в процессе гидромелиорации; не до конца исследована проблема соотношения севооборота и искусственного улучшения плодородия почв [9]. Однако значительная часть ошибок в проектировании допускается по субъективным причинам: из-за несовершенства организации проектно-исследовательского дела, недостаточного контроля за качеством проектов, неэффективной имущественной ответственности за допущенные ошибки в проектах и др. Существующая ответственность проектных и исследовательских организаций не оказывает на них должного имущественного воздействия, поскольку она не может быть выше стоимости работ по составлению проектов, в которых допущены дефекты. Данный предел ответственности далеко не возмещает хозяйствам возникшие у них убытки.

Нуждается в совершенствовании правовое регулирование финансирования мелиорации земель. Осуществление в плановом порядке мелиоративных мероприятий диктует необходимость выделения значительных капиталовложений на эти цели. В планах финансирования и кредитования мелиорации земель определяется распределение денежных средств. Как указывал В. И. Ленин, «распределение есть метод, орудие, средство для повышения производства» [1, т. 43, с. 359]. Это положение полностью применимо к распределению финансов и кредита в сфере мелиорации земель. Данная сфера финансируется за счет двух источников: средств госбюджета и средств землепользователей. Главным источником финансирования выступает госбюджет. Объясняется это тем, что все земли находятся в исключительной собственности государства, поэтому оно в интересах всего народа постоянно заботится о повышении плодородия почв. Кроме того, централизация государственных средств на указанные цели способствует эффективному их использованию. Осуществление комплекса сложных и разнообразных мелиоративных мероприятий возможно только в масштабах государства и за счет средств госбюджета. При этом облегчается контроль за расходованием этих средств. В частности, организации Госбанка СССР контролируют целевое освоение денег в процессе строительства водохозяйственных сооружений, а финансовые органы Минфина СССР проверяют использование средств, выделяемых на эксплуатацию

мелиоративных систем. По действующему законодательству денежные средства на мелиорацию из госбюджета выделяются Минводхозу СССР, который оперативно распоряжается ими. Госбанку СССР разрешено предоставлять землепользователям кредиты на проведение мелиоративных работ.

Установленный порядок перечисления денежных средств Минводхозу для оплаты различных работ нуждается в пересмотре. Дело в том, что заказчиками и подрядчиками на выполнение названных работ выступают соответствующие организации системы Минводхоза. Как показывает практика, эти организации не проявляют должной заботы о высоком качестве строительно-монтажных и проектных работ, ибо деньги за работы они получают сполна, так как денежные средства находятся в распоряжении органов системы Минводхоза. Имея план в объемных показателях, организации этой системы зачастую выполняют работы не на тех землях, в которых особенно нуждаются колхозы и совхозы, а там, где это выгодно организациям Минводхоза [4, с. 457]. Иными словами, здесь на первое место ставятся ведомственные интересы в ущерб общенародным интересам и интересам землепользователей, что противоречит установкам XXVI съезда КПСС [2, с. 50]. Происходит это потому, что денежные средства, выделенные из госбюджета, находятся в распоряжении Минводхоза СССР. Землепользователи существенно ограничены в своих правах при мелиорации их земель, отстранены от контроля за проектированием и строительством мелиоративных объектов. Хозяйства в лучшем случае лишь фиксируют в актах рабочих и государственных приемочных комиссий недоделки и дефекты, с устранением которых организации Минводхоза не спешат, так как работы им уже оплачены. Кроме того, колхозы и совхозы не всегда проявляют должную принципиальность при приеме выполненных мелиоративных работ, поскольку они, как правило, не расходуют свои средства на мелиорацию земель. Необходимо повысить роль Минсельхоза СССР с его органами на местах, поскольку сейчас она сводится главным образом к участию в приемке объекта в эксплуатацию. Следовало бы передавать денежные средства, выделяемые из госбюджета на мелиоративные работы, в распоряжение Минсельхоза СССР. Это значительно улучшило бы контроль за расходованием государственных вложений на мелиорацию земель и способствовало повышению ответственности организаций Минводхоза СССР за выполнение проектно-изыскательских и мелиоративных работ.

Действующий порядок финансирования мелиорации земель за счет средств госбюджета косвенно отражается на правилах рассмотрения имущественных споров, возникающих в процессе сдачи-приемки мелиоративных работ. В этих случаях колхозы и совхозы не состоят в договорных отношениях с организациями Минводхоза СССР, которые выступают подрядчиками

и заказчиками. Между последними, как правило, споров не возникает, так как эксплуатация мелиоративных систем осуществляется колхозами и совхозами. По действующему законодательству колхозы и совхозы вправе обратиться в судебно-арбитражные органы за разрешением спора в случаях, когда они состоят сторонами договора или когда они хотя и не являются участниками договорного обязательства, но законодательством такое право им предоставлено. Поскольку участниками договора (заказчик и подрядчик) выступают организации одной системы Минводхоза СССР, то спор рассматривается ведомственным арбитражем. От такого порядка чаще всего страдают от убытков колхозы и совхозы. Чтобы обеспечить защиту интересов хозяйств-землепользователей, следует предусмотреть юридические гарантии. Здесь можно использовать два варианта. Во-первых, в нормативном порядке целесообразно установить право на обращение колхозов и совхозов в судебно-арбитражные органы за разрешением спора по поводу нарушенных их интересов, если они даже не являются сторонами договора. Во-вторых, можно установить правило, согласно которому колхозы и совхозы как землепользователи являлись бы участниками договора на стороне заказчика, заключаемого последним с подрядчиком. В этом случае колхозы и совхозы при возникновении спора имели бы право обратиться в судебно-арбитражные органы за защитой нарушенных их интересов.

Нуждается в улучшении правовое регулирование использования землепользователями мелиорированных земель как наиболее ценных и высокопродуктивных. По действующему законодательству эффективное использование мелиорированных и других земель не только право, но и обязанность землепользователей (ст. 11, 23 Основ земельного законодательства). Выполнение этой обязанности требует проведения хозяйством комплекса взаимосвязанных мероприятий. К сожалению, значительное число хозяйств недостаточно эффективно используют мелиорированные земли. Основными недостатками такого положения являются: обезличка в использовании данных земель, в некоторых хозяйствах эти земли не закреплены за специальными звеньями, бригадами; не во всех хозяйствах соблюдаются научно обоснованные правила полива, в частности не всегда учитываются влагообеспеченность почвы и физиологические потребности растений в определенный день и час; слабый контроль за эксплуатацией оросительных систем внутри хозяйств, несвоевременный ремонт их, в результате чего эти системы разрушаются, а земли нередко вторично засоляются, заболачиваются, эрозируются; несовершенство системы взаимоотношений между хозяйствами и организациями по обслуживанию мелиоративных сооружений, оплата работы которых не увязывается с конечным результатом колхозов и совхозов, а отсюда следует, что колхозы и совхозы — в убытках,

а мелиоративные организации—с прибылью; недостаток квалифицированных кадров полива земель, в результате чего полив ведется без соблюдения существующих правил; отсутствие должного материального воздействия на землепользователей за выход из строя по их вине мелиоративных сооружений и т. д.

Поскольку мелиорация земель объективно затрагивает различные общественные отношения, которые диктуют их комплексное правовое регулирование, назрела необходимость в издании общесоюзного комплексного нормативного акта, которым бы регулировались все основные вопросы мелиорации и использования мелиорированных земель. Предлагаемый нормативный акт можно было бы назвать, например, «Положением о мелиорации и рациональном использовании мелиорированных земель в СССР». Целесообразно, чтобы данное положение было утверждено постановлением Совета Министров СССР. Структурно этот нормативный акт должен включать следующие основные разделы: общие положения; планирование мелиорации земель и производства продукции на мелиорированных землях; проектирование земель и водохозяйственных сооружений; финансирование и кредитование мелиорации земель; использование мелиорированных земель; приемка в эксплуатацию законченных строительством мелиоративных объектов; эксплуатация мелиоративных сооружений; ответственность за нарушение законодательства о мелиорации земель.

Принятие этого нормативного акта обеспечит создание единой правовой основы в такой важной сфере общественного производства, как мелиорация и эффективное использование мелиорированных земель. В настоящее время правовые вопросы мелиорации земель регулируются многочисленными нормативными актами союзного и республиканского значения, которые не во всем согласуются между собой, а некоторые положения вообще не нашли отражения в правовых актах.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. 2. *Материалы XXVI съезда КПСС.* — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 3. Костяков А. Н. Основы мелиорации. — М.: Сельхозгиз, 1961. — 230 с. 4. Можин В. О развитии продовольственного комплекса. — *Коммунист*, 1981, № 13, с. 35—45. 5. Рогачев С. В. Диалектика объективного и субъективного в экономике развитого социализма. — М.: Мысль, 1979. — 279 с. 6. *Советское земельное право.* — М.: Юрид. лит., 1981. — 463 с. 7. *СП СССР*, 1981, № 15, 16. 8. *Сов. гос-во и право.* 9. *Правда*, 1981, 22 сент. 10. *Известия.*

*Поступила в редколлегию 26.11.81.*