

севооборотов. Как показывают данные агропрома, эффективность действия норм, предусматривающих ответственность за нарушение земельно-правовых требований, продолжает оставаться невысокой. Принятые в 60—70-е гг. нормативные акты, определившие обязанности землепользователей и ответственность за их невыполнение, устарели и не отвечают современному уровню развития АПК.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1986. 3. СП СССР. 4. Правда. 5. Красное знамя: Орган Харьковского Обкома Компартии Украины и областного Совета народных депутатов.

Поступила в редколлегию 17.02.88

В. К. ПОПОВ, д-р юрид. наук

Харьков

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ УЧАСТНИКОВ АГРОХИМИЗАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

Нормативно закреплено, что агрохимизация земель является средством повышения их плодородия (ст. 28, 33 Земельного кодекса СССР). Она представляет собой способы добавления в почвы минеральных и органических удобрений, а также других агрохимикатов (известковые материалы, торф, торфотуфы, сапропели, ил, дефекат и др.) в определенной пропорции с учетом качественного состояния почв, расположенных в разных зонах землепользования. Следовательно, агрохимизация земель — один из основных компонентов технологий использования земель сельскохозяйственного назначения. Данный вывод полностью согласуется с ленинскими положениями и установками КПСС. В. И. Ленин подчеркивал: «Данные о расходах на удобрение и о стоимости орудий и машин служат самым точным статистическим выражением степени интенсификации земледелия» [1, т. 27, с. 159—160]. Решениями XXVII съезда КПСС предусмотрено значительное расширение применения органических удобрений, агрохимикатов с целью повышения плодородия почв. В 1990 г. планирует поставить 30—32 млн т минеральных удобрений, не менее 100 млн т известковых материалов, довести использование органических удобрений до 1,5 млрд т, более эффективно применять местные агрохимикаты, повысить эффективность использования удобрений и других агрохимикатов, совершенствовать способы внесения их в почву [2, с. 299]. Эти установки съезда подтверждены решениями XIX партконференции, мартовского (1989 г.) Пленума ЦК КПСС.

Повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в пользовании организаций АПК СССР, не-

посредственно связано с ростом объемов всей сельскохозяйственной продукции, с решением продовольственной проблемы — первоочередной задачи АПК СССР.

Агрохимизация земель — процесс трудоемкий и сложный, охватывающий комплекс общественных отношений, регулируемых соответствующими нормами права. В этом процессе принимают участие не только предприятия-землепользователи, но и специализированные организации по обслуживанию сельского хозяйства: предприятия Союзсельхозхимии, Союзсельхозтехники, входящие в систему АПК СССР, организации Минводстроя СССР, специализированные отряды сельхозавиации Министерства гражданской авиации СССР и другие. Деятельность землепользователей и обслуживающих их организаций в процессе агрохимизации земель регулируется различными нормативными актами союзного и республиканского значения. Очень важно поэтому проанализировать права и обязанности каждого участника указанного процесса, так как от надлежащего исполнения каждым своих обязанностей зависит достижение конечного результата — получение на обрабатываемых земельных участках наибольшего объема сельскохозяйственной продукции. К сожалению, на практике не всегда обеспечивается эффективное использование агрохимикатов. Так, на освоение мощностей агрохимкомплексов Харьковской области затрачено около 100 млн р., а должной отдачи пока нет. Окупаемость удобрений и других средств химизации обеспечивается только на 60—70 % [8, 1987, 9 апр.]. По мнению специалистов, только научно обоснованное использование агрохимикатов повышает урожайность и качество сельскохозяйственной продукции.

Комплекс прав и обязанностей участников агрохимизации земель определен в Основах земельного законодательства, земельных кодексах союзных республик, в постановлении Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 9 августа 1979 г. «О создании единой специализированной агрохимической службы в стране» [3, 1979, № 22, ст. 136], в Положении о порядке заключения и исполнения договоров на агрохимическое обслуживание сельскохозяйственных предприятий организациями Союзсельхозхимии и Типовом договоре на такое обслуживание от 12 октября 1983 г. [10, 1984, № 3, с. 24—31], Основных условиях на проведение авиационно-химических работ в сельском хозяйстве самолетами и вертолетами Министерства гражданской авиации от 14 марта 1972 г. [10, 1973, № 1, с. 29—33] и других нормативных актах.

Основной обязанностью землепользователей и обслуживающих их специализированных организаций является научно обоснованное использование агрохимикатов с целью достижения высоких конечных результатов и роста экономической эффективности сельскохозяйственной продукции на обрабатываемых земельных площадях. Именно надлежащему исполнению этой главной обязанности подчинены все другие прикладные обязанности в агрохимизации земель. Организации Союзсельхозхимии обязуются выполнять агрохимические работы собственными силами в соответст-

вии с проектно-сметной документацией, инструкциями, технологическими картами, всеми агротехническими требованиями. Аграрные предприятия обязаны предоставить обслуживающим организациям план землепользования и всю необходимую документацию для выполнения работ, а также своевременно выделить нужное количество людей для выполнения вспомогательных работ. Обязанности сторон в договоре на выполнение агрохимических работ сформулированы достаточно ясно.

Однако на практике очень часто эти обязанности исполняются ненадлежащим образом, что значительно снижает эффективность проводимой работы. Так, в РСФСР аграрные предприятия получают химических удобрений в три с половиной раза больше по сравнению с 1970 г., соответственно и на гектар вносится не 28 кг, как прежде, а 97 кг туков, причем улучшено соотношение в них питательных веществ, повышено качество, втрое увеличен объем внесенных известковых материалов. Между тем урожайность почти не увеличивается. Сбор зерна с гектара в восьмой пятилетке составил 13,5 ц, в девятой — 13,7 ц, в десятой — 14,8 ц, в одиннадцатой — 13,9 ц. Основными причинами такого положения являются: нарушение технологии внесения удобрений (из обследованных 17 тыс. га огрехи составили почти 1/3, особенно низкое качество производственных работ на полях, удобряемых авиацией); внесение удобрений неподготовленной или неисправной техникой; негативная практика внесения удобрений в зимнее время, что приводит впоследствии к сносу их талыми водами в реки; нарушение сроков доставки и внесения удобрений (организации Сельхозхимии, страхуя себя от санкций колхозов и совхозов на недопоставку туков, в нарушение существующего порядка, не доводят до них годовые фонды минеральных удобрений в ассортименте); отсутствие должного государственного контроля за выполнением прав и обязанностей участниками агрохимизации земель [9, 1987, 8 апр.]. В обязанность аграрного предприятия входит оплата стоимости только фактически выполненных работ по агрохимизации земель организациями Сельхозхимии, гражданской авиации и др. К сожалению, еще не изжитая порочная практика завышения обслуживающими организациями объема выполненных ими работ в колхозах и совхозах. Причем не исключены случаи, когда такие организации прямо понуждают аграрные предприятия подписать документы с завышенными объемами [7, с. 7]. Подобная практика, к сожалению, имеет место в Харьковском АПК. Так, в колхозе им. Ватутина Шевченковского района в 1986 г. райсельхозхимией фактически было заготовлено 48 тыс. т органических удобрений, по документам же значится 150 тыс. т. Аналогичные случаи были выявлены в колхозах им. Петровского, им. Фрунзе, «Червоный партизан». Со счетов колхозов за выполнение «липовых» агрохимприемов было списано 7 тыс. р., около 30 т горюче-смазочных материалов, стоимость которых составляет около 2 тыс. р. [8, 1986, 11 нояб.].

В значительной степени такое положение объясняется неэффективным правовым механизмом, воздействующим на лиц, не выполнивших принятых на себя обязанностей по договору на агрохимическое обслуживание. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 июля 1983 г. «О совершенствовании экономических взаимоотношений сельского хозяйства с другими отраслями народного хозяйства» [3, 1983, № 19, ст. 104] установлено, что неправильно взысканные суммы с колхозов и совхозов при их обслуживании подлежат возврату хозяйствам, а обслуживающие организации, помимо этого, уплачивают в доход союзного бюджета штраф в размере 20 % взысканных сумм. Но изложенные важные предписания пока еще не внесены в специальные нормативные акты, регулирующие агрохимическое обслуживание хозяйств. Сказанное, однако, не исключает возможность применения указанных санкций, поскольку постановление Совета Министров СССР по своей юридической силе выше ведомственных нормативных актов об агрохимизации сельского хозяйства. И все же решение вопроса об ответственности обслуживающих организаций за указанное правонарушение до конца не доведено. Вне всякого сомнения, организации по агрохимизации, неправильно начисляя суммы за якобы завышенно выполненные работы в колхозах и совхозах, незаконно пользуются определенное время чужими денежными средствами, чем причиняют хозяйствам ущерб, который должен взыскиваться в их пользу. Ущерб состоит в том, что изымаются определенные суммы из оборота хозяйств, которые вынуждены обращаться в банковские учреждения за кредитом. В постановлении ничего не сказано о взыскании убытков в пользу хозяйств в подобных случаях, поэтому аграрным предприятиям убытки не возмещаются. Между тем законодательство, регулирующее государственные закупки сельхозпродукции, содержит нормативные предписания, представляющие право хозяйств взыскивать с виновной стороны 5 % годовых за все время пользования чужими денежными средствами [10, 1988, № 2, с. 35]. Взыскание убытков в виде так называемых годовых процентов выступает своеобразной формой имущественной ответственности за совершенное правонарушение. Возврат хозяйствам незаконно полученных с них сумм не является имущественной санкцией. В литературе справедливо поставлен вопрос об установлении такой санкции в отношении организаций Союзсельхозхимии, нарушающих порядок расчета за оказанные услуги по агрохимизации [7, с. 5].

Ненадлежащее исполнение обязанностей организациями Союзсельхозхимии по обслуживанию аграрных предприятий наносит вред процессу внедрения интенсивных технологий в сельскохозяйственное производство, дискредитирует систему организации государственного агрохимического обслуживания сельского хозяйства, причиняет также имущественный вред: государство и аграрные предприятия затрачивают огромные средства на агрохимизацию, а реальной отдачи нет. Так, ввиду низкого качества проводимых агрохимических работ аграрные предприятия Харьковского района

Харьковского АПК отказываются от услуг райсельхозхимии [8, 1987, 7 мая]. Такое положение обусловлено тем, что облсельхозхимия, исходя из ведомственных интересов, не предъявляет должной требовательности к районным организациям по агрохимическому обслуживанию по выполнению ими принятых договорных обязанностей. Отсюда вытекает и вывод о слабом контроле со стороны советов райагрообъединений за проведением агрохимических работ, хотя такой контроль должен осуществляться систематически. Конечно, каждое аграрное предприятие вправе проводить самостоятельно агрохимизацию земель без обращения за помощью к организациям Союзсельхозхимии. Однако не всегда и не каждому хозяйству в состоянии фактически реализовать данное право ввиду отсутствия соответствующей техники, агрохимикатов, специалистов по агрохимизации и т. д. Кроме того, не всегда экономически оправдано проведение в полном объеме каждым хозяйством всех агрохимических работ по научно обоснованной технологии. Именно поэтому в 1979 г. была создана специализированная агрохимическая служба страны, в состав которой входят: 15 республиканских производственно-научных объединений Союзсельхозхимии, 154 областных, краевых (АССР) и свыше 3 тыс. районных (межрайонных) агрохимобъединений, более 200 агрохимлабораторий и проектно-изыскательских станций химизации сельского хозяйства, 152 станции защиты растений с широко разветвленной сетью опорных пунктов [4, с. 83]. Каждое аграрное предприятие вправе создать свой пункт химизации с правами структурного подразделения. Хотя эти пункты и не входят в состав райхимобъединений, их тем не менее следует рассматривать в качестве необходимых звеньев агрохимической службы района. Как видим, агрохимическая служба страны представляет собой достаточно организованную систему с большим материально-техническим и научным потенциалом.

Нормативно установлено, что работы по агрохимическому обслуживанию колхозов, совхозов и других аграрных предприятий проводятся на основе заключаемых договоров, в которых конкретно определяются права и обязанности сторон с учетом нормативных предписаний, содержащихся в специальных правовых актах. Организации Союзсельхозхимии не вправе отклонять предложения аграрных предприятий о заключении договоров на их обслуживание, поскольку организации данной системы созданы именно для выполнения агрохимических работ. В случае возникновения спорных ситуаций при заключении договоров последние рассматриваются в установленном порядке. Имеются положительные примеры деятельности организаций Союзсельхозхимии по агрохимическому обслуживанию сельскохозяйственных предприятий. При этом следует указать и на объективные предпосылки для эффективной работы агрохимической службы. В частности, с каждым годом увеличивается объем производства различных агрохимикатов, систематически обновляется технический потенциал, постоянно совершенствуется технология применения агро-

химикатов, сооружаются склады для хранения химикатов, взлетно-посадочные полосы для авиации и т. д. Права и обязанности агрохимической службы в своей основе определены достаточно полно и четко.

Однако анализ законодательства об агрохимизации сельского хозяйства и практики его исполнения показывает, что Союзсельхозхимия, ее органы на местах еще не в полной мере выполняют свою основную обязанность по организации научно обоснованного использования минеральных, органических удобрений и других агрохимикатов хозяйствами АПК СССР. Между тем эта обязанность в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 августа 1979 г. рассматривается как первостепенная. Более того, сами организации Союзсельхозхимии зачастую выполняют работы по агрохимизации на низком технологическом уровне, что обоснованно вызывает нарекания со стороны хозяйств. К основным причинам такого положения можно отнести следующие.

1. Обслуживающие организации далеко не в полной мере перестроили свою работу, которая обеспечивала бы достижение благоприятного конечного результата в процессе совместной деятельности аграрных предприятий и обслуживающих организаций по агрохимизации земель — повышение урожайности с каждого гектара. К сожалению, в настоящее время агрохимобслуживание в основном ориентировано на выполнение своих планов в гектарах и тоннах, на получение максимальной прибыли от объемов произведенных работ без учета ответственности за урожай. Ведомственные интересы еще берут верх в ущерб общим интересам аграрных предприятий и государства.

2. Отсутствует должный государственный контроль за качеством агрохимических работ, выполняемых как самими аграрными предприятиями, так и обслуживающими их организациями. Нормативно установлено, что контроль в указанной сфере осуществляют соответствующие органы управления АПК и Союзсельхозхимии. Однако должного разграничения контрольных функций данных органов еще пока не существует, что приводит к бесконтрольности в области агрохимизации [9, 1987, 8 апр.]. Действующее Положение о государственном контроле за использованием земель от 14 мая 1970 г. [3, 1970, № 9, ст. 71] нуждается в существенном улучшении, поскольку в управлении АПК произошли значительные изменения. В Положении отсутствуют указания об осуществлении государственного контроля за проведением агрохимических работ.

3. Аграрные предприятия, земли которых обрабатываются агрохимикатами, не предъявляют должной требовательности к обслуживающим их организациям за качество выполняемых работ по договору, нередко подписывают документы на произведенные работы без предварительной проверки их качества. Имеются и другие неурегулированные вопросы.

Агрохимизация — важнейший фактор интенсивной технологии в земледелии. В связи с тем, что ее объемы будут постоянно воз-

растать, процесс агрохимизации должен осуществляться строго на научной основе, что вытекает из постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О совершенствовании научного обеспечения развития агропромышленного комплекса страны» [9, 1987, 13 авг.]. Это обуславливает, в свою очередь, необходимость создания должной правовой основы агрохимизации земель. Речь идет о разработке специального союзного нормативного акта по вопросам правового регулирования агрохимизации земель. В нем следовало бы унифицировать действующее законодательство в данной сфере, поскольку имеющиеся нормативные акты союзного и республиканского значения были приняты различными компетентными органами в разное время и, следовательно, не все их нормативные предписания согласованы в полной мере. Отдельные вопросы либо не урегулированы, либо урегулированы недостаточно. Существует чрезмерная разобщенность нормативных актов по вопросам агрохимизации земель, что затрудняет их использование в деятельности организаций АПК СССР и правоприменительных органов. Принятие предлагаемого нормативного акта обусловлено также тем, что с 1 января 1988 г. действует Закон СССР о государственном предприятии (объединении), в котором многие вопросы решаются по-иному. Назрела необходимость разработки нормативов предельно допустимых концентраций агрохимикатов в почве и закрепления их в правовых предписаниях, ибо существующие нормы внесения агрохимикатов в почву не всегда учитывают фактор охраны окружающей среды [5, с. 94].

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. СП СССР. 4. Артюшин А. Агрохимическое обслуживание колхозов и совхозов//Экономика сельского хозяйства. 1982. № 2. 5. Бринчук М. М. Химизация сельского хозяйства и правовые проблемы охраны окружающей среды//Сов. гос-во и право. 1986. № 1. 6. Пугинский Б. Использование правовых средств в совершенствовании деятельности АПК//Сов. юстиция. 1985. № 4. 7. Шупляков Ю. Работа по укреплению законности в хозяйственных отношениях предприятий, входящих в АПК//Там же. 8. Красное знамя: Орган Харьковского обкома Компартии Украины и областного Совета народных депутатов. 9. Сельская жизнь. 10. Бюл. нормативных актов министерств и ведомств СССР.

Поступила в редакцию 10.02.88

В. А. ЧУЙКОВ, канд. юрид. наук

Харьков

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЛАСТНЫХ АГРОПРОМЫШЛЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ

На мартовском (1989 г.) Пленуме ЦК КПСС было признано необходимым в целях повышения эффективности агропромышленного производства на основе развития хозрасчетных отношений