

ВОПРОСЫ ОХРАНЫ (ЗАЩИТЫ) ПРАВА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В СССР

Охрана права государственной собственности на землю в СССР — это защита правомочий Советского государства как исключительного собственника всей земли в стране и ответственность за причинение вреда земле. Исключительный характер права государственной собственности на землю, специфика его субъекта и объекта обуславливают положение, при котором охрана соответствующих правомочий государства сводится главным образом к защите права распоряжения землей и неотделима от нее. Все известные действующему законодательству случаи нарушения законов о национализации земли представляют собой нарушения права Советского государства по распоряжению земельным фондом страны.

Охрану права государственной собственности на землю нельзя противопоставлять охране земли, рассматриваемой лишь в качестве элемента окружающей природной среды, как это делает В. В. Петров [4, с. 163—165].

В литературе правильно отмечалась неразрывная связь охраны права государственной собственности на природные объекты с охраной окружающей среды [6, с. 26—28]. Земля — это не только объект природы, экологический фактор; она имеет и потребительную стоимость, выступая как производительная сила, как территория, операционный базис производства и обитания человеческого общества. В качестве экономического содержания права собственности на землю эта потребительная стоимость подлежит защите. Поскольку земля не является товаром, она не имеет стоимостной оценки, но к ней применимо понятие экономической оценки. Экономической оценкой природных богатств является оценка их значения как условия материального производства [5, с. 227]. В такой роли выступает и земля, что подтверждает, например, постановление Совета Министров СССР от 9 августа 1974 г. «О возмещении убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных и общественных нужд» [9, 1974, № 17, ст. 97]. «Любую порчу земли, — говорил Л. И. Брежнев, — следует рассматривать как антиобщественный поступок. Кто покушается на землю, нерадиво относится к ней, не повышает ее плодородие, тот подрывает исходную материальную основу благополучия народа» [2, с. 197]. Ясно, что причинение вреда земле — это причинение ущерба не только важнейшему компоненту окружающей среды, но и объекту права государственной собственности, общенародным интересам, причем не с точки зрения социальной ценности земли, а именно

с точки зрения ее как условия материального производства, ее потребительной стоимости. Таким образом, закон не может не охранять одновременно землю и как природный ресурс и как объект права государственной собственности¹.

Однако данное обстоятельство, правильное в принципе, не находит, к сожалению, своего четкого и последовательного отражения в действующем законодательстве, где речь идет о нарушениях закона о национализации земли, нарушениях права государственной собственности на землю, ее порче и т. п., а конкретное содержание этих понятий, как и их соотношение, не раскрывается.

Нарушение закона о национализации земли представляет собой посягательство на исключительность права государственной собственности на землю в различных формах присвоения права распоряжения ею. Нарушение права государственной собственности на землю охватывает случаи причинения вреда объекту этого права. Борьба с такими правонарушениями, не затрагивающими основ национализации земли, приобретает в современных условиях все большее значение. Не случайно, в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 гг. и на период до 1990 г. (раздел «Охрана природы») в качестве первоочередной задачи подчеркнута необходимость «усилить работу по сохранности сельскохозяйственных угодий, борьбу с эрозией почв, повысить темпы работ по рекультивации земель, обеспечить их защиту от селей, оползней, обвалов, засоления, заболачивания, подтопления и иссушения» [1, с. 183].

Совершенствование охраны права государственной собственности на землю должно идти по двум линиям указанных нарушений данного права. В первую очередь необходима предельная ясность в области ответственности за нарушение закона о национализации земли, т. е. права распоряжения ею. Конкретными видами этого нарушения являются самовольное занятие (захват) земельных участков, переуступка в различных формах права пользования землей и самовольное изменение целевого назначения земли.

Пристального внимания заслуживает самовольное занятие (захват) земельного участка, которое составляет 85% всех нарушений земельного законодательства [8, с. 126]. Здесь вначале необходимо выяснить само понятие самовольного занятия земли, которое трактуется иногда весьма своеобразно².

¹ Поэтому не соответствует действительному положению вещей концепция самостоятельной отрасли природоохранительного права, которая основывается на возможности раздельной охраны земли в указанных ее двух качествах.

² См., напр., п. 6 ст. 227 ЗК ЭССР, п. 7 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 6 октября 1970 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, одной из сторон в которых является колхоз» [3, 1970, № 3, с. 15].

В связи с тем, что закон надлежащим образом не раскрывает данного понятия, практика в подавляющем большинстве случаев исходит из того, что под самовольным занятием земельного участка следует понимать всякое незаконное, т. е. помимо установленного действующим законодательством порядка, завладение землей. При этом не обязательно, чтобы уже имела место эксплуатация (использование) участка. Достаточно одного завладения им, выраженного в какой-либо конкретной форме: огораживание занятой земли, ее планировка и т. п. Следовательно, самовольным занятием земли будет не только тогда, когда оно имело место без разрешения компетентного органа, но и тогда, когда участок не был отведен в установленном порядке в натуре. Если незаконного завладения не было, то нет и самовольного занятия земли. Поэтому, скажем, пользование земельным участком, отведенным в натуре, но без документов, удостоверяющих право пользования, является самостоятельным правонарушением, отличным от самовольного захвата земли. Поэтому нельзя привлекать к ответственности за самовольное занятие земли лиц, которые по тем или иным основаниям утратили право на пользование земельными участками полностью или частично, но из законного владения которых данные участки или их часть не были изъяты, в связи с чем их эксплуатация продолжалась прежними землепользователями. Думается, что приведенное понятие самовольного занятия земли наиболее правильно выражает суть этого правонарушения и должно быть закреплено законом.

Недостаточно ясен вопрос о природе самовольного занятия земли как правонарушения. Уголовные кодексы многих союзных республик, как и общесоюзное Положение о государственном контроле за использованием земель [9, 1970, № 9, ст. 71], считают его преступлением, а ЗК ЭССР — административным проступком. Известно также, что за самовольное использование вод, недр, лесных площадей предусмотрена административная ответственность и опять-таки общесоюзным законодательством. Причем в подавляющем большинстве случаев здесь налицо и самовольное использование земель, занятых водами, лесами, содержащими полезные ископаемые. Кроме того, практика показывает, что во многих случаях административный штраф, благодаря своей оперативности, оказывается более действенной мерой, чем привлечение к уголовной ответственности. Да и общественная опасность самовольного занятия земель нередко не выходит за рамки административного проступка. Учитывая сказанное, представляется правильным, чтобы общесоюзным нормативным актом самовольное занятие земли квалифицировалось как административный проступок, перерастающий при наличии определенных уголовными кодексами союзных республик отягчающих обстоятельств в преступление.

Нуждаются в некотором совершенствовании нормы, регламентирующие порядок возвращения самовольно занятых земельных участков их законным пользователям. Так, предусмотрена обязанность привести возвращаемые участки в пригодное для использования состояние (ст. 171 ЗК УССР, ст. 138 ЗК РСФСР). Думается, что в данном случае речь должна идти о возможности использования по прежнему основному назначению. Если это стало невозможным, то налицо порча земли со всеми вытекающими отсюда последствиями, включая возмещение потерь сельскохозяйственного производства.

Представляется целесообразным установить правило, согласно которому урожай, полученный с самовольно занятой земли сельскохозяйственного предприятия (организации, учреждения), подлежит взысканию в пользу последнего, а во всех остальных случаях — в пользу государства. Для лиц, не ведущих сельского хозяйства, взыскание в их пользу урожая ничем не может быть обосновано. Нет оснований и для взыскания его в пользу отдельных граждан, которые всегда имеют возможность своевременно реагировать на захват их земли другими лицами.

Ряд вопросов возникает в связи со сделками с землей, переуступкой права пользования ею. Нередко трудно установить сам факт переуступки прав землепользования, поскольку закон не раскрывает понятия данного правонарушения. В частности, это имеет место при разграничении аренды земли и обработки ее путем незаконного применения чужого труда. Иногда суды просто не замечают указанного правонарушения [3, 1974, № 4, с. 14—17].

Как и при самовольном захвате земель в настоящее время возникла проблема соотношения уголовной ответственности за различного рода переуступки права пользования землей и административной ответственности за аналогичные правонарушения применительно к лесам, водам, недрам, которые неразрывно связаны с землей. Думается, что в целях обеспечения наиболее рационального использования всех природных ресурсов предпочтение должно быть отдано уголовной ответственности.

Целесообразно также прямо записать в законе, что все полученное лицами или причитающееся им в результате переуступки права пользования землей подлежит взысканию в доход государства, не делая исключения для колхозов, которые зачастую охотно сдают землю в аренду, хорошо зная, что практически от этого они ничего не теряют, а могут лишь приобрести.

Право пользования граждан земельным участком, который является объектом переуступки, может быть прекращено полностью или частично органом, предоставившим землю в законное пользование (ст. 36 ЗК УССР). Следовательно, во многих случаях формально это может сделать и первичный землеполь-

зователь. Но практически он такой возможности лишен, ибо ему не предоставлено право рассматривать земельные споры, без которых в данном случае не обходятся. Значит, нужно или уточнить редакцию ч. 3 ст. 36 ЗК УССР, или предоставить первичным землепользователям право рассматривать определенные земельные споры, что в принципе более правильно.

Вопрос об ответственности за самостоятельное изменение целевого назначения земель в целом, к сожалению, вообще не разрешен действующим законодательством, в отличие, например, от законодательства ЧССР [7, с. 127]. Известны только частные случаи этого вида правонарушения: использование земельных участков не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены, и отступление без надлежащего разрешения от утвержденных в установленном порядке проектов внутрихозяйственного землеустройства, за которые предусмотрен административный штраф, но понятие которых и их соотношение законом не раскрыты.

Незаконное изменение целевого назначения земли в различных формах возможно как самими землепользователями, так и государственными органами, например, уменьшение площадей орошаемых и осушаемых земель, пашни, перевод высокопродуктивных угодий в менее продуктивные и т. д. Характер и объем ответственности за такие правонарушения должны определяться в зависимости от вида правонарушения, его масштаба и наступивших отрицательных последствий экономического и экологического порядка. Представляется допустимой и уголовная, и административная ответственность, а также гражданско-правовая в виде возмещения причиненного ущерба, взыскания в доход государства неправомερных доходов. Не должна исключаться и возможность изъятия земельных участков, целевое назначение которых было незаконно изменено землепользователем.

Проблема ответственности за причинение вреда земле как объекту права государственной собственности исследована еще недостаточно. Не выяснены должным образом понятия известных действующему законодательству различных видов причинения вреда земле (порча земли, ее засорение, загрязнение и т. п.), нет четкой классификации соответствующих правонарушений.

В целях совершенствования правового регулирования защиты права государственной собственности на землю необходимо различать уничтожение, порчу и ухудшение земельных участков.

Под уничтожением земли следует понимать практически невозстанавливаемое сокращение земельной площади, например, при смыве берегов, затоплении различных угодий. Порча — это приведение земли в состояние, при котором она становится непригодной для прежнего ее наиболее эффективного

использования. Для понятия ухудшения земельных участков характерно то, что их прежнее состояние при существующем уровне науки, техники и экономики можно и целесообразно восстановить.

Порча или ухудшение земель могут иметь место при их механическом повреждении транспортом, горнодобывающими предприятиями, при уничтожении плодородных почв строителями и т. д., а также в случаях засорения, загрязнения или истощения земли.

Засорение земельного участка представляет собой занесение на этот участок или оставление на нем различного рода предметов, которые не влияют отрицательно на качество почвы, ее структуру, плодородие, но препятствуют нормальному целевому использованию земли. При загрязнении земли происходят ее органические изменения, являющиеся результатом того, что в почву вносятся такие вещества, микроорганизмы, которые ранее отсутствовали или имели место в незначительных количествах и которые не позволяют эксплуатировать землю по ее основному целевому назначению вообще или же с прежним эффектом. Земля должна считаться загрязненной и тогда, когда внешние условия ее эксплуатации не изменились, но она стала источником (прямым или косвенным) опасности для здоровья людей, диких животных или фактором, отрицательно воздействующим на другие природные объекты (воды, леса). Таким образом, понятие загрязнения земель не ограничивается лишь землями сельскохозяйственного назначения и государственного лесного фонда. Характерным только для этих земель является понятие истощения земельного участка.

Истощение земли — это снижение ее качества в результате значительной (сверх обычной при данном виде использования) и устойчивой потери плодородия почвы, восстановление которого требует специальных мер и средств.

Наибольшую общественную опасность представляют собой уничтожение и порча земли. Здесь, вероятно, уместна уголовная ответственность. Иногда ухудшение земель в определенных условиях может приобретать аналогичную значимость. В большинстве же случаев за ухудшение земель целесообразно применять административный штраф. Центр тяжести при этом правильно было бы переносить на материальную ответственность с тем, чтобы обеспечить максимально возможное восстановление прежнего состояния земли. Виновный в причинении вреда земле обязан устранить его за свой счет. В противном случае с него (землепользователя или иного лица) в судебном порядке должны быть взысканы соответствующие суммы с зачислением их на специальный счет строго целевого назначения.

В случаях причинения вреда земле, как и в случаях неправомерного изменения ее целевого назначения, помимо уголовной, административной, материальной возможны также дисципли-

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