

управления представляет собой совокупность форм, средств и способов, гарантирующих вынесение государственными органами законных актов, совершение ими правомерных действий и имеющих цель защитить законные права и интересы граждан.

**Список литературы:** 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Боннер А. Т., Квиткин В. Т.* Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. 3. *Добровольский А. А.* Исковая форма защиты права и производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 134—145. 4. *Жеруолис И.* Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. 5. *Збірник постанов Пленуму Верховного Суду Української РСР*. К., 1985. 6. *Курс советского гражданского процессуального права*. М., 1981. Т. II. 7. *Николаева Л. А.* Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л., 1973. 8. *Петухов Г. Е.* Советский суд и становление революционной законности в государственном управлении. Киев—Одесса, 1982. 9. *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 10. *Чечот Д. М.* Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 1973. 11. *Чуйков Ю. Н.* Частное определение в гражданском судопроизводстве. М., 1974.

Поступила в редколлегию 07.03.86.

---

*В. К. ПОПОВ*, д-р юрид. наук, *В. С. ШЕЛЕСТОВ*, д-р юрид. наук

Харьков

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АПК

---

Первоочередной задачей текущей пятилетки и на перспективу является решение продовольственной проблемы с целью существенного улучшения снабжения населения продовольствием. На решение данной задачи направлена современная аграрная политика, в осуществлении которой основную роль играет агропромышленный комплекс (АПК).

Ведущее положение в системе АПК в решении продовольственной проблемы занимает сельскохозяйственное производство. Поскольку в сельском хозяйстве основным средством производства является земля, то, естественно, ставится задача более эффективного ее использования. «Речь идет в первую очередь о повышении плодородия земли, создании условий устойчивого ведения сельского хозяйства, — отмечалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии. — Ключ успеха, как показал опыт последних лет, — в широком применении интенсивных технологий» [1, с. 30—31]. Эта технология включает в себя повышение плодородия земли путем мелиорации, химизации, внесения органических удобрений, соблюдение севооборотов, применение устойчивых и высокоурожайных сортов семян, рациональную обработку земли, внедрение прогрессивных форм организации ее ис-

пользования и др. Закономерно, что здесь возникает комплекс общественных отношений, которые требуют надлежащего правового регулирования. В настоящее время уже создана определенная правовая основа применения интенсивных технологий в сельскохозяйственном производстве, связанном с использованием земель. Вместе с тем имеется ряд вопросов, не имеющих правового решения. Данный вывод согласуется с установками, содержащимися в постановлении Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» [2, 1985, № 27, ст. 497]. В нем, в частности, указывается на необходимость разработки новых нормативных актов в развитие действующего законодательства, а также приведения актов министерств, госкомитетов и ведомств в соответствие с актами высших органов государственной власти и управления.

Мелиорация земель и высокоэффективное использование мелиорированных земель обеспечивают получение высоких гарантированных урожаев сельскохозяйственных культур. На октябрьском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС утверждена долгосрочная программа по указанной проблеме, рассчитанная на период до 2000 г. Запланировано, например, довести площади мелиорированных земель до 53 млн. гектаров, что составляет 1/4 всей пашни.

XXVII съезд КПСС подтвердил необходимость реализации долгосрочной программы мелиорации. В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года указано на необходимость повышения эффективности использования мелиорированных земель и обеспечения получения на этих землях проектной урожайности [1, с. 299].

Анализ законодательства, регулирующего широкий круг отношений в сфере мелиорации земель и использовании мелиорированных земель, показывает, что оно нуждается в существенном улучшении. В настоящее время действует свыше 500 нормативных актов союзного и республиканского значения, принятых в разное время по определенным вопросам мелиорации земель и использования мелиорированных земель. Причем отдельные правовые предписания по одним и тем же вопросам, содержащиеся в различных нормативных актах, не всегда согласуются между собой, что создает определенные трудности в процессе их применения. Кроме того, ряд важных вопросов недостаточно либо полностью не урегулирован, что также отрицательно сказывается на эффективности использования мелиорированных земель.

Изложенное свидетельствует о необходимости разработки и принятия комплексного союзного нормативного акта по вопросам мелиорации земель и использовании мелиорированных земель. В нем следовало бы отразить все основные вопросы правового регулирования деятельности организаций и учреждений в этой сфере. Целесообразно, чтобы такой нормативный акт был утвержден постановлением Совета Министров СССР, поскольку в мелиорации земель и использовании мелиорированных земель участ-

вуют многие организации и учреждения разных ведомств и министерств. Далее, в нем желательно было бы в обобщенном виде закрепить все положения, оправдавшие себя на практике, а также установить новые, которые бы предусматривали стимулирование деятельности организаций АПК к достижению конечных результатов — получению высоких урожаев на мелиорированных землях. Важно также определить принцип планирования полученных на мелиорированных землях соответствующих объемов определенных сельскохозяйственных продуктов, что позволит значительно повысить ответственность предприятий-землепользователей и обслуживающих их организаций за высокоэффективное использование этих ценных земель. Право утверждения указанных плановых объемов целесообразно предоставить совету районного агропромышленного объединения (РАПО). Следовало бы также в нормативном порядке запретить как общее правило изъятие мелиорированных земель для несельскохозяйственных нужд. И только в случаях крайней необходимости, в виде исключения, допускать возможность изъятия таких земель для указанных целей с согласия землепользователей и по решению Госагропрома СССР. Следует также уделить внимание и принципу материальной заинтересованности организаций в получении высоких урожаев сельскохозяйственных культур, закрепив его в данном нормативном акте.

Особо актуальна проблема правового обеспечения внедрения прогрессивных форм организации использования всех земель сельскохозяйственного назначения. Как отмечалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, широкое распространение получают подряд и аккордная система на уровне бригады, звена, семьи с закреплением за ними на договорный срок средств производства, включая землю [1, с. 32]. Практика показала, что коллективный подряд при использовании земель, когда он применяется рационально, при наличии материально-технической базы, полностью себя оправдал. Эта форма организации использования земель применяется давно. Так, подрядное звено В. Я. Первицкого в Ново-Кубанском районе Краснодарского края в течение 25 лет обрабатывает землю площадью в 1600 гектаров. Соблюдая все агротехнические правила, звено добилось получения высоких урожаев на закрепленном земельном участке [5, с. 162]. Однако в организации подрядной формы использования земель еще немало формализма. Госагропрому СССР уже сейчас следовало бы разработать и утвердить союзный нормативный акт о правовом регулировании деятельности подрядных звеньев, участков, бригад в сельскохозяйственных предприятиях системы Госагропрома СССР. В нем можно было бы сконцентрировать все основные организационно-правовые вопросы деятельности подрядных коллективов аграрных организаций. При этом в предлагаемом нормативном акте целесообразно изложить как императивные, так и рекомендательные предписания. Императивные — по тем вопросам, которые не требуют какой-либо конкретизации в процессе

деятельности подрядных звеньев. По всем остальным вопросам желательно ограничиться рекомендациями, поскольку в каждом хозяйстве имеются определенные особенности в организации работы подрядных коллективов при использовании земель или при выполнении иных работ. Наличие такого нормативного акта обеспечит должную правовую основу внедрения коллективного подряда в сельском хозяйстве. Принятие союзного нормативного акта по указанным вопросам не исключает разработку в каждом хозяйстве на его основе своего положения о коллективном подряде с отражением в нем соответствующих особенностей в организации подрядных звеньев и оплаты их труда. В предлагаемом нормативном акте необходимо предусмотреть и порядок рассмотрения споров, возникающих между подрядными звеньями и органами управления аграрных предприятий.

Эффективное использование земель во многом зависит от самих землепользователей. Широко распространены еще случаи порчи земель, использование пашни не по целевому назначению, многими организациями не в полной мере выполняются требования законодательства о рекультивации земель и т. д. Однако действующее законодательство не все эти вопросы регулирует должным образом. Так, земельное законодательство предусматривает, что убытки, причиненные аграрным предприятиям порчей земель другими лицами, взыскиваются в пользу этих предприятий. Ну а как быть, если сами аграрные предприятия допускают порчу закрепленных за ними земель? Данный вопрос не решен четко в земельном законодательстве. Поэтому на практике в большинстве случаев аграрные предприятия за такие действия не несут имущественной ответственности.

Целесообразно было бы пересмотреть и порядок применения административной ответственности за нарушение земельного законодательства. В настоящее время государственный контроль за использованием и охраной земель осуществляют специальные инспекции, входящие в систему Госагропрома СССР. Именно эти органы чаще всего обнаруживают нарушения земельного законодательства. Однако им не принадлежит право применять к виновным лицам административные взыскания. Такое право Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» предоставлено административным комиссиям при райисполкомах [2, 1970, № 20, ст. 165]. Земельные инспекции составляют протоколы о правонарушениях, а затем передают их на рассмотрение административным. Однако, как показывает практика, рассмотрение административными комиссиями такой категории дел часто затягивается, иногда они и вовсе не рассматриваются, правонарушители остаются вне административного воздействия. Поэтому следовало бы предоставить право земельным инспекциям налагать административные взыскания за определенные нарушения земельного законодательства. Такой порядок обеспечит более оперативное применение к виновным лицам админи-

стративных взысканий, повысит эффективность административной ответственности [6, с. 62].

Не решена еще до конца проблема рекультивации земель. На июльской (1985 г.) сессии Верховного Совета СССР отмечалось, что сейчас в стране насчитывается свыше 2 млн гектаров нарушенных земель. В то же время некоторые министерства не уделяют должного внимания вопросам рекультивации земель [7, 1985, 4 июля]. Между тем сейчас накоплено около 240 миллионов кубических метров чернозема, который не используется для рекультивации. Поистине огромные резервы имеются для решения продовольственной проблемы. И в этой сфере следовало бы ужесточить законодательство, повысив роль органов управления РАПО. Действующее законодательство предусматривает обязанность соответствующих организаций проводить рекультивацию земель и право землепользователей требовать от указанных организаций выполнения этой работы. Однако на практике первые чаще всего либо вовсе не выполняют своих обязанностей, либо выполняют их частично, в результате чего размеры нарушенных земель с каждым годом возрастают. Поэтому в нормативном порядке целесообразно было бы установить по меньшей мере два важных правила. Во-первых, невыполнение обязанности по рекультивации земель должно непременно отражаться на результатах производственно-хозяйственной деятельности организации, не выполнившей свою обязанность (лишение частично премий, уменьшение отчислений в фонд материального поощрения и т. д.). Во-вторых, необходимо предоставить право РАПО предъявлять иски к организациям, не выполнившим своих обязанностей по рекультивации земель, о взыскании с них убытков в пользу аграрных предприятий, которые возникли у них в связи с невыполнением работ по рекультивации земель.

Наиболее рациональному использованию земли содействуют и правовые акты, определяющие многогранную деятельность сельскохозяйственных предприятий и организаций. Среди них особо следует выделить постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем совершенствовании управления агропромышленным комплексом» от 14 ноября 1985 г. [3, 1985, № 34, ст. 160] и «О дальнейшем совершенствовании экономического механизма хозяйствования в агропромышленном комплексе страны» [7, 1986, 29 марта]. С принятием этих постановлений были созданы благоприятные предпосылки для ускорения темпов роста сельскохозяйственного производства, дальнейшего развития хозяйственных связей предприятий и организаций АПК, наиболее полного обеспечения населения продуктами питания, а перерабатывающей промышленности — сырьем. На этой основе уже получены положительные результаты: значительно укреплена экономика колхозов и совхозов; существенно повышена степень обобществления колхозной собственности путем образования различных межхозяйственных формирований; нормирование, организация, дисциплина, охрана и оплата труда в колхозах приближены



к уровню и формам, сложившимся в совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях; введена гарантированная ежемесячная оплата труда; предусмотрено социальное обеспечение и социальное страхование колхозников, внедряются разнообразные виды услуг за счет общественных фондов и т. д.

Сельскохозяйственными предприятиями принимаются меры по неуклонному повышению производительности труда и эффективности общественного производства. Усилия колхозов, совхозов и других предприятий АПК направлены на выполнение первой заповеди перед государством — продажу сельскохозяйственной продукции, исчисленной по нормативному методу, подтвержденному XXVII съездом КПСС, на непрерывное увеличение производства сельхозпродукции путем интенсификации и дальнейшего технического перевооружения сельскохозяйственного производства, внедрения комплексной механизации и электрификации, широкого осуществления химизации и мелиорации земель. Успешному решению этих задач содействует функционирование АПК в качестве единого целого, самостоятельного объекта планирования и управления в хозяйственном механизме социализма. Все это создает необходимый импульс для ускоренного социально-экономического развития страны.

Однако успехи в области сельского хозяйства могли быть более значимыми, если бы до конца были решены проблемы, связанные с дальнейшим укреплением правовой основы этого важнейшего сектора народного хозяйства. В его структуре в последние годы произошли существенные сдвиги, четко определены магистральные направления развития концентрации, специализации и производственного кооперирования. Повсеместно осуществляются перевод сельского хозяйства на индустриальный путь его развития, оснащение всех его отраслей современной техникой; точно обозначены формы интеграции сельского хозяйства с перерабатывающей промышленностью и обслуживающими его отраслями народного хозяйства, последовательно претворяется в жизнь программа превращения сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального.

В этих условиях определение основных направлений, по которым должно развиваться сельскохозяйственное законодательство, приобретает большое теоретическое и практическое значение. Его совершенствование будет оказывать непосредственное влияние на дальнейшее углубление правового регулирования сельскохозяйственных отношений, повышение его эффективности, укрепление социалистической законности и правопорядка, на что особо было обращено внимание в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии.

К числу таких направлений можно отнести разработку Основ сельскохозяйственного законодательства, которые исключали бы возможность принятия сельскохозяйственных кодексов союзных республик или иных законодательных актов типа, например, Закона о колхозах, Положения о совхозах, Закона о межхозяйст-

венных формированиях, агропромышленных предприятиях и объединениях, Свода сельскохозяйственного законодательства [4, с. 100—109]. Наличие нормативного акта такого уровня, безусловно, содействовало бы дальнейшему совершенствованию экономического механизма хозяйствования в АПК.

В Программе КПСС отмечается, что подъем производительных сил сельского хозяйства, развитие межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции будут способствовать дальнейшему сближению, а в перспективе — и слиянию колхозно-кооперативной собственности с общенародной. Это произойдет в результате всестороннего развития и укрепления обеих форм социалистической собственности, реализации возможностей колхозно-кооперативного сектора экономики. На выполнение этих важнейших задач и должны быть направлены Основы сельскохозяйственного законодательства Союза ССР и союзных республик.

**Список литературы:** 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*, М., 1986. 2. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 3. *СП СССР*. 4. *Казьмин М. Ф.* Сельскохозяйственное законодательство (проблемы и перспективы). М., 1980. 5. *Пальман В.* Все начинается земля//Москва. 1984. № 2. С. 158—166. 6. *Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды*/Под ред. О. С. Колбасова, Н. И. Краснова. М., 1985. с. 224. 7. *Правда*.

Поступила в редколлегию 27.03.86.

В. В. СТАШИС, проф., В. Я. ТАЦИЙ, проф.

Харьков

## УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVII СЪЕЗДА КПСС

На XXVII съезде КПСС подчеркивалось историческое значение выдвинутого апрельским (1985 г.) Пленумом ЦК КПСС стратегического курса на ускорение социально-экономического развития страны. «Суть его — в новом качестве роста: всемерной интенсификации производства на основе научно-технического прогресса, структурной перестройки экономики, эффективных форм управления, организации и стимулирования труда» [2, с. 21].

Реализация намеченных партией планов ускоренного социально-экономического развития влечет за собой значительную перестройку социалистического хозяйственного механизма. Глубокое понимание важности этой задачи — необходимое условие успеха, отправной пункт в исключительно ответственном деле создания нового хозяйственного механизма [2, с. 41]. Как показывает практика, проводимая перестройка вносит существенные изменения в различные сферы хозяйственной деятельности, в систему экономических отношений; вызывает к жизни новые рычаги и стимулы,