

Н. В. СТОРОЖЕВ

**ПРАВОВОЙ
РЕЖИМ
МЕЛИОРИРОВАННЫХ
ЗЕМЕЛЬ**

АКАДЕМИЯ НАУК БЕЛОРУССКОЙ ССР
ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ И ПРАВА

Н. В. СТОРОЖЕВ

**ПРАВОВОЙ
РЕЖИМ
МЕЛИОРИРОВАННЫХ
ЗЕМЕЛЬ**

Под редакцией
доктора юридических наук
А. А. Головки

МИНСК
«НАУКА И ТЕХНИКА»
1986

ВВЕДЕНИЕ

Важнейшей составной частью экономической стратегии КПСС является аграрная политика, начало современного этапа которой было положено мартовским (1965 г.) Пленумом ЦК КПСС. Дальнейшее развитие она получила на последующих пленумах и съездах партии. Особое значение имел майский (1982 г.) Пленум ЦК КПСС, принявший Продовольственную программу страны на период до 1990 г.

Важнейшим условием реализации Продовольственной программы является высокоэффективное использование земель в сельскохозяйственном производстве. С этой целью, начиная с майского (1966 г.) Пленума ЦК КПСС, в стране проводятся широкомасштабные мероприятия по улучшению земель. Созданы крупные гидро-мелиоративные сооружения, перестраиваются на современной технической основе ранее введенные оросительные и осушительные системы. За период после майского (1966 г.) Пленума ЦК КПСС площадь мелиорированных земель возросла с 17 до 33 млн. га; в их числе 19 млн. га орошаемых и 14 млн. га осушенных земель, которые дают треть растениеводческой продукции¹.

В то же время осуществляемые мероприятия все еще не обеспечивают устойчивого и гарантированного развития земледелия и животноводства. Сельское хозяйство продолжает нести большие потери из-за неблагоприятных погодных условий. С учетом этого фактора октябрьский (1984 г.) Пленум ЦК КПСС одобрил разработанную Долговременную программу мелиорации, повышения эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны.

Программа предусматривает устранение имеющихся

¹ Правда. 1984. 24 окт.

недостатков и упущений в эксплуатации созданных мелиоративных систем, внедрение прогрессивных технологий возделывания сельскохозяйственных культур на орошаемых и осушенных землях, поскольку из-за ненадлежащего использования мелиорированных земель на значительной части площадей длительное время не достигается проектная урожайность, а государство не восполняет средства, вкладываемые в мелиорацию.

ЦК КПСС и Советское правительство поставили задачу поднять мелиорацию в стране на качественно новый уровень, полностью использовать ее потенциальные возможности для увеличения производства сельскохозяйственной продукции и повышения устойчивости земледелия. Дальнейшее развитие мелиорации и повышение ее эффективности выдвигаются партией в качестве важнейшей общегосударственной задачи. На ее решение и направлены те крупные мероприятия, которые намечены Долговременной программой мелиорации земель. Результатом выполнения этой программы должно быть обеспечение значительного повышения урожайности сельскохозяйственных культур, существенного увеличения валовых сборов зерна, овощей, фруктов, кормовых культур.

Предусматривается довести к 1990 г. валовой сбор зерна на мелиорированных землях до 32 млн. т, а к 2000 г. — до 55—60 млн. т. С этих земель должно быть получено кормов в 1990 г. около 80 млн. т, а в 2000 г. — не менее 115—125 млн. т в пересчете на кормовые единицы².

Важное значение в развитии сельскохозяйственного производства принадлежит мелиорированным землям в Белорусской ССР. Площадь осушенных угодий в республике доведена до 2,8 млн. га. Свыше 1 млн. 200 тыс. га осушено в зоне Полесья. От кустарников и камней очищено 3,4 млн. га.

На мелиорированных землях, занимающих 27% сельскохозяйственных угодий, производится в настоящее время до 30% растениеводческой продукции, в том числе до 40% кормов. Валовая продукция сельского хозяйства по сравнению с 1965 г. увеличилась в полтора раза. Вдвое возросла урожайность зерновых. Закупки зерна увеличились в шесть раз, молока, мяса, картофеля и овощей — в 1,8—3,3 раза³.

² Правда. 1984. 24 окт.

³ Сел. газ. 1984. 17 нояб.

Однако, как отмечалось на XXI Пленуме ЦК КПБ (ноябрь 1984 г.), продуктивность осушенных угодий в республике в течение многих лет остается низкой. «С одной стороны, это — следствие низкого уровня хозяйствования на мелиорированных угодьях, нарушения агротехники возделывания сельскохозяйственных культур, — отмечалось на XXI Пленуме ЦК КПБ. — С другой стороны, это — результат недоработок водохозяйственных органов, низкого качества проектирования и выполнения мелиоративных работ, отступления от научно обоснованных требований к мелиорации земель»⁴.

Поэтому и меры по повышению эффективности использования обновленных земель, как отмечалось на этом пленуме, должны быть совершенно конкретными и дифференцированными. Во-первых, все материальные ресурсы и усилия следует сконцентрировать на повышении отдачи мелиорированных земель. Во-вторых, необходимо реконструировать действующие мелиоративные системы с таким расчетом, чтобы и на этих землях выйти на предусмотренные проектами показатели. В республике земель, где урожайность ниже нормативной, 1 млн. 600 тыс. га, в том числе 800 тыс. га имеют сети, отвечающие необходимым техническим требованиям⁵.

«Главным направлением в работе Госагропрома, Министерства мелиорации и водного хозяйства БССР, Главполесьеводстроя, — говорил на XXX съезде Коммунистической партии Белоруссии Первый секретарь ЦК КП Белоруссии Н. Н. Слюньков, — должно стать повышение эффективности использования осушенных и орошаемых угодий до проектного уровня, неукоснительное выполнение Долговременной программы мелиорации, утвержденной октябрьским (1984 г.) Пленумом ЦК КПСС»⁶.

В реализации задач, вытекающих из Долговременной программы мелиорации земель, важная роль наряду с организационными, экономическими и другими мерами принадлежит правовым средствам, праву в целом, выступающим регулятором общественных отношений в сфере мелиоративного строительства и эксплуатации

⁴ Сел. газ, 1984. 17 нояб.

⁵ Там же.

⁶ Материалы XXX съезда Коммунистической партии Белоруссии. — Мн., 1986. С. 131.

мелиорированных земель. Во-первых, право закрепляет основные направления в мелиорации и использовании мелиорированных земель. Во-вторых, оно способствует совершенствованию хозяйственного и экономического механизма как при проведении мелиоративных работ, так и при непосредственной эксплуатации мелиорированных земель (планирования, финансирования, материально-технического снабжения, внедрения научных достижений и т. д.). В-третьих, право способствует не только обеспечению рационального использования мелиорированных земель, но и их охране как от количественного уменьшения, так и от качественного ухудшения. В целом право, осуществляя регулирование сложных комплексных отношений (земельных, административных, имущественных и др.), создает условия для рационального использования и охраны мелиорированных земель.

В связи с этим актуальной задачей является разработка теоретических и прикладных вопросов правового режима мелиорированных земель, который в своей совокупности должен быть адекватным задачам, вытекающим из Долговременной программы мелиорации земель. Как правильно отмечается в юридической литературе, повышение эффективности мелиорированных земель «тесно связано с совершенствованием правового режима земель сельскохозяйственного назначения»⁷, поскольку правовой режим земель в СССР направлен на обеспечение рационального использования и охраны земли как важнейшего природного богатства в интересах развития всех отраслей народного хозяйства с учетом приоритета правового режима земель сельскохозяйственного назначения, а также в целях удовлетворения потребностей граждан в использовании земли для своих нужд⁸. Рассмотрению некоторых вопросов правового режима мелиорированных земель и посвящена настоящая работа.

⁷ Правовой режим земель в СССР.— М., 1984. С. 6.

⁸ Там же.

Глава I

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ МЕЛИОРИРОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬ

§ 1. ПОНЯТИЕ МЕЛИОРИРОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬ И ИХ ПРАВОВАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

Действующее земельное законодательство не дает прямого ответа на вопрос о понятии мелиорированных земель. Однако оно содержит указания на определенные критерии и специфические особенности в правовом режиме этих земель, которые в своей совокупности объясняют объективную необходимость обособления этого вида земель и содержат более или менее полную характеристику их. Поэтому это понятие может быть раскрыто опосредованно путем рассмотрения других понятий и категорий как правовых, так и неправовых, непосредственно связанных с мелиорированными землями или вытекающих из этого понятия.

Для выяснения понятия мелиорированных земель следует прежде всего обратиться к общему понятию мелиорации земель и ее особенностям. Мелиорация означает совокупность организационно-хозяйственных и технических мероприятий, направленных на коренное улучшение земель¹. Различают следующие виды мелиорации — гидротехническую, химическую и агролесомелиорацию. Гидротехническая мелиорация направлена на улучшение неблагоприятного водного режима земельной территории. С помощью химической мелиорации, которая сводится к внесению в землю различного рода химических веществ (извести, гипса и др.), устраняются неблагоприятные свойства почвы, отрицательно сказывающиеся на урожайности сельскохозяйственных культур. Агролесомелиорация достигается созданием лесных полос вокруг земельных участков и насаждений древесной растительности по балкам и оврагам, на песках,

¹ Сельскохозяйственная энциклопедия.— М., 1972. Т. 3. С. 991; Мелиорация: Энцикл. справочник.— Мн., 1984. С. 273—275.

крутых склонах и т. п. Особым видом мелиорации являются культуртехнические работы по удалению и расчистке кустарника, корчевке пней, срезке кочек, уборке камней и первичной обработке почвы. Проведением культуртехнических работ обеспечивается быстрее и более эффективное освоение мелиорируемых земель.

Предметом нашего рассмотрения являются земли, улучшенные посредством гидротехнической мелиорации и прежде всего путем осушительной мелиорации, т. е. осушенные земли, которые в земельном фонде нашей республики занимают значительный удельный вес.

Следует также отметить, что важнейшим существенным признаком всякой мелиорации является длительность ее действия, которая материализуется в коренном, капитальном улучшении земель в отличие от таких мероприятий по повышению плодородия почвы, как ежегодная вспашка, боронование и другие агротехнические приемы обработки почвы. Действующее законодательство к числу мероприятий по коренному улучшению земель избыточного увлажнения относит строительство и переустройство закрытого дренажа, открытой внутрихозяйственной осушительной сети, раскорчевку леса и кустарника и другие культуртехнические работы, комплекс работ по добыче, транспортировке и использованию торфа в качестве удобрения, известкование кислых почв и т. д.²

Гидротехническая мелиорация (осушительная и оросительная) направлена на вовлечение в сельскохозяйственный оборот ранее неиспользованных, неудобных земель. Это генеральная цель Долговременной программы мелиорации и повышения эффективности использования мелиорированных земель на двенадцатую пятилетку и до 2000 г., одобренной октябрьским (1984 г.) Пленумом ЦК КПСС.

О необходимости увеличения фонда земель сельскохозяйственного назначения за счет мероприятий гидротехнической мелиорации (осушительной и оросительной) говорилось и в ранее принятых нормативных актах, таких, например, как постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 июня 1966 г. «О широком раз-

² Об отнесении затрат по коренному улучшению земель в колхозах за счет государственного бюджета: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 апр. 1965 г. // СП СССР. 1965.

витии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур»³, от 20 марта 1974 г. «О мерах по дальнейшему развитию сельского хозяйства Нечерноземной зоны РСФСР»⁴ и от 2 октября 1972 г. «О дальнейшем усилении работ по мелиорации земель и улучшении использования орошаемых и осушенных земель»⁵, а также в отдельных нормативных актах Белорусской ССР⁶.

Наряду с сельскохозяйственной мелиорацией проводится мелиорация земель и для использования их в других отраслях народного хозяйства — в промышленности, транспорте, градостроительстве, водном хозяйстве и т. д., где земли несельскохозяйственного назначения выступают не как производительная сила, а в качестве территориального, пространственного базиса. Однако несельскохозяйственная мелиорация по социально-экономической значимости при всей ее важности и необходимости стоит на втором плане после сельскохозяйственной мелиорации земель.

Исходя из сущности сельскохозяйственной мелиорации, заключающейся в коренном улучшении земель, можно сделать вывод о том, что к мелиорированным землям практика мелиоративного строительства и земельное законодательство относят земли сельскохозяйственного назначения, подвергшиеся коренному улучшению с точки зрения возможности использования их в сельскохозяйственном производстве в качестве основного средства производства. В литературе имеется и иное определение понятия мелиорированных земель: «Мелиорированные

³ СП СССР. 1966. № 11. Ст. 114.

⁴ СП СССР. 1974. № 21. Ст. 116.

⁵ СП СССР. 1972. № 21. Ст. 116.

⁶ Постановление Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 11 июля 1978 г. «О работе Министерства сельского хозяйства Белорусской ССР по обеспечению эффективного и рационального использования земель в колхозах и совхозах республики в свете требований XXV съезда КПСС, июльского Пленума ЦК КПСС и Земельного кодекса Белорусской ССР» (СЗ БССР. 1978. № 20. Ст. 402); постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР, Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР от 24 окт. 1976 г. «О программе комплексного освоения земель Белорусского Полесья на 1976—1980 годы» (СЗ БССР. 1977. № 10. Ст. 147); постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 2 марта 1979 г. «Об основных направлениях в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике» (Сел. газ. 1980. 21 февр.).

земли — это земли сельскохозяйственного назначения с искусственно регулируемым при помощи мелиоративных сетей и сооружений водным режимом почв в целях получения высоких и устойчивых урожаев сельскохозяйственных культур»⁷. По нашему мнению, такое определение представляется несколько суженным. Во-первых, мелиорированные земли имеются не только в составе земель сельскохозяйственного назначения, но и в составе иных категорий земель — земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников, земель государственного лесного фонда и иного несельскохозяйственного назначения. Во-вторых, такой признак мелиорированных земель, как «искусственно регулируемый при помощи мелиоративных сетей и сооружений водный режим почв в целях получения высоких и устойчивых урожаев сельскохозяйственных культур», не может быть универсальным критерием для отнесения земель к разновидности мелиорированных, поскольку к мелиорированным относятся и такие земли, коренное улучшение которых достигается не осушением или орошением, а иными агротехническими приемами (раскорчевкой леса, известкованием и др.)^{*}. Поэтому, видимо, признак коренного улучшения земель (независимо от способов такого улучшения и категории земель, в состав которой входят улучшенные земли) следует считать основополагающим кри-

⁷ Кулинич П. Ф. Правовое обеспечение рационального использования мелиорированных земель (на материалах Украинской ССР): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Киев. 1984. С. 8.

^{*} На одностороннее толкование понятия «мелиорация земель» обратили внимание академик А. Аганбегян, член-корреспондент АН СССР Г. Голицын, академик ВАСХНИЛ В. Тихонов, член-корреспондент АН СССР Т. Энеев, академик А. Яншин: «Когда говорят о мелиорации, то многие ошибочно думают, что речь идет только об орошении или осушении земель, то есть о работах, которые связаны с водохозяйственным строительством... На самом деле в научном и практическом понимании мелиорация представляет собой широкий комплекс работ, проводимых с целью улучшения качества почв, поддержания их естественного плодородия и роста урожайности сельскохозяйственных культур... Мелиорация — это охрана от эрозии и засоления, посадка полезащитных лесных полос, снегозадержание, известкование кислых и гипсование солонцеватых почв, культуртехнические мероприятия и другие прогрессивные способы обработки почв, а всего около 40 различных видов мелиоративных мероприятий, среди которых водные (орошение и осушение) лишь один из многих». (Аганбегян А., Голицын Г., Тихонов В., Энеев Т., Яншин Я. Земля — главное богатство // Правда. 1986. 12 февр.).

терием для раскрытия понятия мелиорированных земель и отнесения их к этой разновидности земель.

В свою очередь в зависимости от вида гидротехнической мелиорации — осушительной или оросительной — мелиорированные земли подразделяются на осушенные и оросительные. Так, в Указаниях по ведению земельной шнуровой книги, утвержденных Министерством сельского хозяйства СССР 19 июля 1972 г.⁸, к осушенным отнесены земли, имеющие осушительную сеть, обеспечивающую нормальный водно-воздушный режим для произрастания на них сельскохозяйственных культур, насаждений и другой растительности. К осушенным отнесены также земли, на которых необходимо провести дополнительные мелиоративные и культуртехнические мероприятия, а осушительная сеть на них требует ремонта или реконструкции. Осушенные земли, включая пойменные (в РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР, Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР), на которых построены гидротехнические сооружения для поддержания на определенном уровне воды для увлажнения почвы или орошения сельскохозяйственных культур различными способами, Указания относят к осушенным с двусторонним регулированием водного режима.

К орошаемым относятся земельные участки, пригодные для сельскохозяйственного использования и полива, имеющие постоянную оросительную сеть (каналы, трубопроводы, лотки), связанную с источником орошения, водные ресурсы которого обеспечивают полив этих земель. К орошаемым причисляются и те земли, которые нуждаются в мелиоративном улучшении, а оросительная сеть на них требует ремонта или реконструкции.

Орошаемые земли подразделяются на регулярно орошаемые и условно орошаемые. Регулярно орошаемые — это земельные участки, для полива которых при принятом составе сельскохозяйственных культур и насаждений воду можно доставлять в необходимом количестве (по установленным нормам) и в оптимальные сроки, а также участки, в отдельные годы в критические периоды испытывающие недостаток в воде для полива по установленным нормам и на которых необходимо проводить работы по повышению водообеспеченности. Условно

⁸ Нормативные акты о земле. — М., 1978. С. 157.

орошаемые — это земельные участки, на которых посевы сельскохозяйственных культур не обеспечены водой для полива по установленным оросительным и поливным нормам в течение всего вегетационного периода, а если и поливаются в достаточной степени, то только в отдельные периоды. Условно орошаемые земли, как правило, расположены на маловодных системах с незарегулированным стоком, нуждающихся в необходимом осуществлении работ по повышению водообеспеченности.

Однако для более полной характеристики понятия мелиорированных, особенно осушенных, земель необходимо глубже раскрыть и понятие «коренного» улучшения земель. Следует отметить, что действующее законодательство к числу мероприятий по коренному улучшению земель причисляет и такие, которые неравнозначны между собой по своей экономической и агротехнической значимости с точки зрения преследуемой конечной цели мелиорации — коренного улучшения земель. Они неравнозначны по своей эффективности прежде всего с точки зрения длительности этой эффективности.

Поэтому к мелиоративным мероприятиям, обеспечивающим коренное улучшение земель, следует относить гидротехнические или иные мероприятия с долговременным мелиоративным эффектом, под которым в литературе понимается коренное улучшение земель⁹. К этим мероприятиям, видимо, следует добавить и все виды осушительной мелиорации переувлажненных земель, раскорчевку леса и кустарника и др. В частности, интересно отметить, что Водно-мелиоративный кодекс Белорусской ССР 1928 г.¹⁰ на первое место среди коренных улучшений земель ставил осушительную мелиорацию.

С помощью других мероприятий по мелиорации земель, особенно культуртехнических, коренное улучшение земель, как правило, может достигаться только при комплексном их проведении. Хотя, разумеется, многие культуртехнические мероприятия необходимы и как дополнительные к основным осушительным мероприятиям

⁹ Кулинич П. Ф. Вопросы совершенствования правовой охраны мелиорированных земель // Правовое и экономическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах: Материалы Всесоюз. науч.-техн. конференции 2—5 сент. 1981 г. г. Алма-Ата, 1984. С. 258.

¹⁰ СЗ БССР. 1928. № 14. Ст. 118.

для повышения их эффективности. Однако они не определяют основу этих коренных улучшений.

Коренное улучшение земель, на наш взгляд, должно выражаться в устранении навсегда или на относительно длительный период тех неблагоприятных естественно-природных условий, которые препятствовали использованию этих земель (полностью или частично) в качестве основного средства производства в сельском хозяйстве. В этой связи определенное не только теоретическое, но и практическое значение приобретает вопрос о том, как долго должны признаваться мелиорированными земли, подвергшиеся коренному улучшению, как долго должен сохраняться правовой режим этих земель как таковых, тем более что неблагоприятные естественно-природные условия, препятствующие вовлечению этих земель в сельскохозяйственный оборот, в одних случаях устраняются проведением разовых мелиоративных мероприятий (осушение, раскорчевка леса), в других — необходимо постоянное и систематическое поддержание водноосушительной сети в определенном режиме, двустороннее регулирование водного режима осушенных земельных участков и т. д.

Неосвоенные, неиспользуемые мелиорированные земли, равно как и ненадлежаще, т. е. бесхозяйственно, используемые, могут утрачивать свои приобретенные качества улучшенных земель и становиться непригодными для сельскохозяйственного производства. В этих случаях их фактически уже нельзя рассматривать как мелиорированные земли, поскольку они требуют нового, повторного коренного улучшения¹¹. Не случайно в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1974 г. «О мерах по дальнейшему развитию сельского хозяйства Нечерноземной зоны РСФСР»¹² содержится требование о том, что работы по мелиорации земель должны выполняться в едином комплексе с мероприятиями по сельскохозяйственному освоению земель с тем, чтобы не допускать разрыва между завершением

¹¹ Так, в настоящее время в Белорусской ССР «вторичную» мелиорацию земель надо начинать сначала, с нуля на площади почти полмиллиона гектаров. Причем каждый гектар реконструкции обходится в 1400 руб., всего лишь на 400 руб. меньше первичной мелиорации. (Лагир М. Гарантия урожая // Известия. 1984. 22 нояб.).

¹² СП СССР. 1974. № 9. Ст. 39.

строительных работ и использованием земель под посевы сельскохозяйственных культур. Это считается важнейшим условием повышения эффективности капитальных вложений в мелиорацию.

Положительный опыт комплексного освоения мелиорированных земель накоплен в Белорусской ССР при строительстве новых совхозов в зоне Полесья. В соответствии с решением ЦК КПБ и Совета Министров БССР начиная с 1986 г. в хозяйствах, имеющих большие площади мелиорированных земель, и в экономически слабых хозяйствах комплексное мелиоративное и сельскохозяйственное строительство будет осуществляться по единым титульным спискам. Наряду с мелиорацией земель будет осуществляться производственное, жилищное, культурно-бытовое строительство на селе, что создаст более благоприятные условия для эффективного освоения мелиорированных земель в проектные сроки¹³.

В экономической литературе также обоснованно отмечается, что мелиорация создает лишь основу и предпосылки для получения высоких и устойчивых урожаев, но эффект ее применения достигается в том случае, когда мелиоративные мероприятия дополняются высокой агротехнической культурой и комплексными вложениями средств и труда, хозяйским отношением к земле¹⁴. Поэтому для мелиорированных земель необходим такой правовой режим, который стимулировал бы землепользователей к их рациональному, высокоэффективному использованию и охране как особо ценного вида земель сельскохозяйственного назначения.

Наиболее правильный ответ на вопрос, как долго мелиорированные земли должны признаваться таковыми и как долго должен сохраняться их правовой режим, может быть, видимо, получен только с учетом необходимости подразделения мелиорированных земель на две соответствующие категории, а именно на окончательно мелиорированные земли, т. е. улучшенные на длительный период или навсегда, и условно, или относительно, мелиорированные земли.

Условно, или относительно, мелиорированные земли, к которым будут относиться прежде всего мелиорированные земли с постоянно действующей осушительной

¹³ Филиппов Л. С новыми ориентирами // Сел. газ. 1985. 16 мая.

¹⁴ Коноплев А. Е. Повышение эффективности мелиоративного земледелия. — Мн., 1979. С. 43.

или осушительно-оросительной системой (сетью), должны признаваться таковыми практически постоянно или по крайней мере до тех пор, пока водно-мелиоративной системой будут поддерживаться (обеспечиваться) соответствующие агротехнические условия, необходимые для использования этих земель в сельскохозяйственном производстве.

Окончательно мелиорированным землям, по нашему мнению, не может быть придан «вечный» статус мелиорированных земель. Правомерно продумать определенные варианты перевода этих земель (при определенных условиях) в разряд обычных, т. е. старопахотных, земель. Одним из возможных вариантов такого перевода может быть следующий. Окончательно мелиорированные земли должны признаваться таковыми только до тех пор, пока не окупятся все капитальные вложения, затраченные на их улучшение. По данным экономических исследований затраты на осушение земель в нашей республике при относительной высокой их продуктивности окупаются за семь-восемь лет¹⁵.

Возможны, разумеется, и другие варианты. Перевод окончательно мелиорированных земель, особенно на небольших земельных массивах, в обычные старопахотные земли не повлечет существенного снижения их правоохранительного режима, поскольку для земель сельскохозяйственного назначения в целом установлен довольно жесткий правоохранительный режим. Кроме того, этот перевод будет способствовать созданию лучших условий для более эффективного использования остальных мелиорированных земель.

Общее понятие мелиорированных земель, в том числе правовые аспекты этого понятия, органически и неразрывно связано с естественно-природной и экономической ценностью этих земель. «Правовые признаки сельскохозяйственных угодий,—отмечает Л. П. Фомина,—обуславливаются естественными и экономическими свойствами почв. Основу их характеристики составляет марксистско-ленинская теория экономического плодородия земли как единства ее естественного и искусственного плодородия»¹⁶. Экономическая ценность мелиорирован-

¹⁵ Коноплев А. Е. Повышение эффективности мелиоративного земледелия. С. 41.

¹⁶ Фомина Л. П. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Правовой режим земель в СССР.— М., 1984. С. 16.

ных земель для общества обусловлена теми капитальными вложениями, которые оно вкладывает в проведение мероприятий по мелиорации земель и увеличению фонда земель сельскохозяйственного назначения. Экономическая ценность мелиорированных земель обусловлена также увеличившейся производительной силой земли в результате проведенных мелиораций, т. е. повышением ее плодородия и возможностью получения на этой основе более высоких урожаев относительно длительный период времени. Еще К. Маркс отмечал, что «урожайность земли может быть бесконечно повышена приложением капитала»¹⁷. В. И. Ленин также указывал, что «понятия о непригодных для земледелия землях способны быстро изменяться»¹⁸. Этими же факторами определяется более жесткий правовой режим мелиорированных земель по сравнению с правоохранительным режимом земель других категорий, в том числе других видов земель сельскохозяйственного назначения.

Все необходимые данные о землях, в том числе об их естественно-природных и экономических качествах, содержит государственный земельный кадастр. Данные земельного кадастра служат целям организации эффективного использования земель и их охраны, планирования народного хозяйства, размещения и специализации сельскохозяйственного производства, мелиорации земель и химизации сельского хозяйства, а также осуществления других народнохозяйственных мероприятий, связанных с использованием земель (ст. 46 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик)¹⁹. Наряду с содержанием других данных государственный кадастр характеризует естественно-природные качества мелиорированных земель по рельефу, почвам и растительности, по степени подверженности водной и ветровой эрозии, кислотности, обеспеченности питательными веществами и т. д., а также дает экономическую оценку земли, т. е. определяет ее сравнительную ценность как средства производства в сельском хозяйстве.

¹⁷ Энгельс Ф. наброски к критике политической экономии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 563.

¹⁸ Ленин В. И. Аграрная программа социал-демократии в первой русской революции 1905—1907 годов // Полн. собр. соч. Т. 16. С. 228.

¹⁹ См. также: О порядке ведения государственного земельного кадастра: Постановление Совета Министров СССР от 10 июня 1977 г. // СП СССР. 1977. № 19. Ст. 119.

Кадастровые данные о природном и хозяйственном положении земель, взятые в неразрывном единстве, являются важным критерием отнесения этих земель к категории мелиорированных. Если, например, мелиорированные земли своевременно не освоены и не вовлечены в сельскохозяйственный оборот, они могут утратить приобретенные свойства таких земель.

С точки зрения понятия мелиорированных земель и необходимости их хозяйственного обособления важное юридическое значение имеет то обстоятельство, что мелиорированные земли (осушенные и орошаемые) учитываются в кадастровой документации²⁰ отдельно как самостоятельный специфический вид прежде всего земель сельскохозяйственного назначения.

Учет мелиорированных земель является составной частью единого государственного учета земельного фонда, проводимого землеустроительной службой системы Госагропрома СССР. При учете мелиорированных земель (осушенных и орошаемых) классификация угодий сохраняется та же, что и при учете всех земель. Учет орошаемых и осушенных земель проводится по фактическому их освоению. Земельные участки к тому или иному виду угодий относят в соответствии с фактическим их использованием. Учету также подлежат все вновь освоенные (орошаемые и осушенные) земли, если они сданы хозяйству в установленном порядке по акту государственной комиссии или по акту работ, выполненных самими хозяйствами, независимо от того, проведены на них посевы сельскохозяйственных культур и посадки многолетних насаждений или нет.

Площади орошаемых и осушенных земель, принятые по акту до первого ноября, но не использованные под посевы или закладку многолетних насаждений из-за

²⁰ Формами кадастровой документации являются: земельнокадастровая книга предприятия, организации и учреждения, которым земля предоставлена в постоянное или долгосрочное пользование; государственная земельнокадастровая книга района (города), государственный кадастр области, края, автономной и союзной республики; государственный земельный кадастр СССР (СП СССР, 1977. № 19. Ст. 119). В юридической литературе к кадастровой документации относятся также бонитировочные записи, картограммы и другие землеустроительные оперативные документы. Подробнее об этом см.: Колотинская Е. Н. Правовые основы советского земельного кадастра.— М., 1974. Ч. 1—2; она же. Правовые вопросы теории государственного земельного кадастра.— М., 1982.

позднего срока сдачи, учитываются как орошаемые или осушенные в тех видах угодий, какими они приняты по акту. Прирост площадей орошаемых и осушенных земель в результате нового строительства определяется на основе актов государственной комиссии по приемке и эксплуатации законченных строительством мелиоративных объектов, доброкачественных исполнительных чертежей, выполненных строительной организацией, новых съемок или контрольных обмеров на местности.

При рассмотрении понятия мелиорированных земель следует обратить внимание на то обстоятельство, что мелиорированные земли — это прежде всего земли сельскохозяйственного назначения. Таковыми признаются все земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этого. Земли сельскохозяйственного назначения используются социалистическими сельскохозяйственными предприятиями, организациями и учреждениями в соответствии с планами развития сельского хозяйства в целях удовлетворения возрастающих потребностей народного хозяйства в сельскохозяйственной продукции (ст. 21 Основ земельного законодательства).

В литературе отмечалось, что в законодательстве закреплены два первоначальных, точнее, основных, правовых признака земель сельскохозяйственного назначения — предоставление для нужд сельского хозяйства и предназначение для использования в сфере сельскохозяйственного производства²¹. Применительно к мелиорированным землям особое значение имеет второй признак. Это важнейший их правовой признак и прежде всего с точки зрения обособления их правового режима как особого, специфического, вида земель в самой категории земель сельскохозяйственного назначения. Нельзя согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что для четкости понятия земель сельскохозяйственного назначения следовало бы упразднить в законодательстве такой признак земель сельскохозяйственного назначения, как предназначение²². Этот признак, на наш взгляд, помогает установлению своего рода повышенного превентивного правоохранительного режима земель,

²¹ Фомина Л. П. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. С. 9.

²² Тагиров Т. Т. Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения. — Волгоград. 1979. С. 13.

переданных в сельскохозяйственное производство, но еще не используемых по их прямому целевому назначению.

Земельный кодекс БССР предусматривает также, что землепользователи должны принимать меры к увеличению площадей высокопродуктивных земель и угодий вовлечением в сельскохозяйственное производство неиспользуемых и малопродуктивных земель. Не допускается, за исключением случаев особой необходимости, и уменьшение площадей орошаемых и осушенных земель наряду с иными высокопродуктивными угодьями, в том числе и перевод их в менее продуктивные угодья (ст. 46).

При придании мелиорированным землям как имеющим большую ценность в сельскохозяйственном производстве повышенного правоохранительного режима происходит выделение, обособление их в особый, самостоятельный вид земель, прежде всего в самом составе земель сельскохозяйственного назначения. Но мелиорированные земли могут быть составной частью и других категорий земель. Это находит отражение, например, в порядке их учета. Так, в Государственной земельной книге, утвержденной Министерством сельского хозяйства СССР 11 октября 1971 г. и согласованной с Госпланом СССР и ЦСУ СССР²³, орошаемые и осушенные земли учитываются наряду с другими угодьями, но по каждой категории земель отдельно, т. е. учитываются как в составе земель, находящихся в пользовании сельскохозяйственных предприятий и организаций, так и в составе земель, находящихся в пользовании промышленности, транспорта, курортов, заповедников, прочих не сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций, земель, занятых гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земель городов районного подчинения, поселков городского типа и сельских населенных пунктов, не учтенных в других категориях земель.

Мелиорированные земли, входящие в состав не сельскохозяйственных категорий земель, могут предоставляться как для сельскохозяйственного использования, так и для других целей, обусловленных основным назначением той или иной категории земель,— лесоразведения, строительства, добычи полезных ископаемых, размещения транспортных коммуникаций, гидротехниче-

²³ Нормативные акты о земле.— М., 1978. С. 132.

ских сооружений, городов и сельских населенных пунктов и т. д. Например, в Белорусской ССР осушено 118 т. га болот для добычи торфа на удобрение²⁴.

Таким образом, земельное законодательство прямо не выделяет мелиорированные земли в какой-то особый фонд или категорию, равнозначную существующим земельным категориям, например земли населенных пунктов, земли государственного лесного фонда, земли государственного водного фонда, а включает их, как правило, в состав земель сельскохозяйственного назначения, поскольку основная задача проводимых мелиораций — это расширение и улучшение сельскохозяйственных угодий, или оставляет их по принадлежности в составе того земельного фонда, к которому они принадлежали и до проведения на них мелиоративных мероприятий. В то же время земельное законодательство признает, хотя и опосредствованно, наличие в едином государственном земельном фонде особого, специфического вида земель — мелиорированных.

В связи с этим возникает вопрос, правомерно ли выделять фонд мелиорированных земель в смысле его организационно-правового оформления. И если да, то что следует понимать под этим фондом, как определить его правовое и экономическое значение.

В юридической литературе были попытки обосновать существование мелиоративного фонда, под которым понимался «комплекс природных ресурсов в их неразрывном единстве, взаимосвязи и взаимозависимости»²⁵, т. е. земли и воды, поскольку осушительная мелиорация представляет собой комплекс земельных и водных отношений. Отмечалось также, что «земли мелиоративного фонда входят преимущественно в состав земель сельскохозяйственного назначения (колхозов, совхозов и др.) и государственного запаса; они могут располагаться и на землях специального назначения (подлежащие осушению промышленные площадки и объекты и т. д.); на городских землях лесного фонда (заболоченные, сенокосные и пастбищные угодья и пр.)»²⁶.

²⁴ Хусаннов Ю. М. На пути к большому хлебу.— Мн., 1985. С. 118.

²⁵ Бохуров В. Н. Правовое регулирование отношений в области осушительной мелиорации (По материалам Белорусской ССР): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1965. С. 8.

²⁶ Там же.

В принципе можно согласиться, что выделение (обоснование) такого фонда целесообразно, но только с точки зрения выявления земель, нуждающихся в мелиорации, и не более того, так как мелиоративный фонд в его существующей интерпретации по своей структуре слишком аморфный²⁷. Уязвимость понятия «мелиоративный фонд» состоит в том, что при его обосновании не делается различия между правовым режимом земель, подлежащих мелиорации, мелиорируемых, т. е. находящихся в стадии коренного улучшения, и, наконец, мелиорированных земель.

Противоположного мнения придерживается В. Н. Бохуров, считающий, что «в вопросе использования земель мелиоративного фонда не возникает неясностей»²⁸.

Между тем правовой режим земель, проходящих определенные стадии мелиорации, неодинаков. Условно можно выделить три стадии: подготовительные работы, проведение мелиоративных работ, освоение мелиорированных земель и использование их по основному целевому назначению.

Существование определенных, иногда существенных различий в правовом режиме земель (земель, подлежащих улучшению, непосредственно мелиорируемых и мелиорированных) обосновывает постановку вопроса о наличии по крайней мере двух, хотя и тесно между собой связанных, но обособленных, земельных фондов, а именно фонда подлежащих улучшению земель и земель мелиорируемых, т. е. находящихся в процессе улучшения, и фонда мелиорированных земель, т. е. условно улучшенных или окончательно улучшенных на относительно длительный период времени.

Подразделение этих двух относительно самостоятельных земельных фондов с различным правовым режимом и учетно-организационным оформлением будет способствовать более качественному улучшению этих земель, их рациональному использованию и охране. В то же время правовое обособление этих видов земель в известной степени будет носить условный характер, так как земли, подлежащие улучшению, мелиорируемые и уже мелиорированные, будут по-прежнему рассредоточиваться по отдельным основным категориям (фондам) земель. По-

²⁷ Мелиорация: Энцикл. справочник. С. 273.

²⁸ Бохуров В. Н. Правовое регулирование отношений в области осушительной мелиорации.

этому правовой режим мелиорированных земель, входящих в состав земель этих категорий, во многом и главным будет предопределяться общим правовым режимом именно этих категорий земель, их целевым назначением с учетом, разумеется, специфики и мелиорированных земель.

Раскрытию некоторых важных черт понятия мелиорированных земель может способствовать правильная, научно обоснованная классификация этих земель. «Классификация земель сельскохозяйственного назначения имеет существенное значение для определения понятия земель сельскохозяйственного назначения»²⁹. Классификация земель (отдельных фондов или видов) имеет и собственные задачи, важнейшая из которых — улучшение управления этими землями, совершенствование экономико-правового механизма их рационального использования и охраны.

Как уже отмечалось, мелиорированные земли могут быть составной частью любой категории земель, входящих в единый государственный земельный фонд, хотя преимущественно это земли сельскохозяйственного назначения. Следовательно, в основе данной классификации мелиорированных земель лежит общий признак (критерий), который используется при классификации всех земель без исключения. Таким общим признаком является основное целевое использование земель. Внутрифондовая классификация, как и вообще правовой режим мелиорированных земель, в этих случаях во многом предопределяется самим фактом вхождения их в ту или иную категорию земель, поскольку они (мелиорированные земли) приобретают смешанный правовой режим и соответствующую, производную от него классификацию. В юридической литературе отмечается, что «каждая категория земель имеет свою внутреннюю специфическую правовую классификацию. Такая классификация показывает специфику и особенность правового режима отдельных земельных участков, находящихся внутри одной категории земель»³⁰. Особенно это характерно для земель сельскохозяйственного назначения, следовательно, и для мелиорированных земель.

²⁹ Лемешенко А. А. Правовые вопросы рационального использования земли.— Фрунзе, 1974. С. 5.

³⁰ Илебаев У. И. Теоретические основы правового режима орошаемых земель в СССР.— Фрунзе, 1968. С. 17.

Однако для установления наиболее эффективного правоохранительного режима земель сельскохозяйственного назначения существующие критерии их классификации явно недостаточны. Например, это относится к классификации земель только по субъектам права. Тем более неприемлемо категорическое утверждение, что «единственно правильной будет классификация орошаемых (равно, как и других.— Н. С.) земель сельскохозяйственного назначения по субъектам землепользования»³¹.

Видимо, применительно к землям сельскохозяйственного назначения, особенно мелиорированным, правомерно ставить вопрос о нахождении и других критериев их правовой классификации и прежде всего зависящих от их потенциального природного или приобретенного плодородия, степени подверженности водной, ветровой эрозии и т. п. с точки зрения защиты этих земель от неблагоприятных факторов технологического, эксплуатационного характера при вовлечении их в сельскохозяйственный оборот. Возможны и приемлемы и другие критерии классификации мелиорированных земель. Например, по степени мелиорации: окончательно мелиорированные земли, условно, или относительно, мелиорированные земли и т. п. В основу классификации может быть положен и чисто экономический фактор, а именно размер материальных вложений в эти земли, т. е. своего рода «плата» за приведение их в состояние, пригодное для использования в сельском, водном или лесном хозяйстве.

Известно, что использование осушенных торфяно-болотных почв, особенно мелкозалежных торфяников, для возделывания пропашных культур приводит к их быстрому разрушению и полному исчезновению плодородного торфяного слоя³². Поэтому важен дифференцированный подход и при установлении правовой классификации мелиорированных земель и правового режима отдельных видов этих земель с учетом их естественно-при-

³¹ Илибаев У. И. Теоретические основы правового режима орошаемых земель в СССР.

³² Поживилко П., Моклый А., Альгерчик В. Нужно ли беречь болото? // Сел. газ. 1980. 21 февр.; Чувичко В. И. Рациональное использование земель — важнейший аспект охраны природы // Развитие производительных сил и охрана природы. — Мн., 1981. С. 38—39.

родного состояния, повышенной уязвимости в процессе использования в сельскохозяйственном производстве.

При правовой классификации земель сельскохозяйственного назначения (или в данном случае мелиорированных земель) назрела необходимость исходить из фактического хозяйственно-целевого использования этих земель наряду со всеми остальными факторами, которые реально или в потенциальной возможности позволяют использовать земельные участки и для удовлетворения других хозяйственных нужд.

Земельное законодательство — и Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, и Земельный кодекс БССР — при внутрифондовой классификации земель допускает смешанные формы классификации в зависимости от целевого использования и от фактических целей использования земель, т. е. в принципе допускает классификацию как по «категориям земель», так и по «земельным угодьям»³³.

Установление правового режима отдельных видов мелиорированных земель в зависимости от фактического целевого использования, а не только от основного целевого назначения позволило бы наполнить более конкретным содержанием те права и обязанности, которыми обладают и которые несут пользователи этих земель — колхозы, совхозы, межхозяйственные и другие предприятия, и в значительной степени усилить правоохранительный режим мелиорированных земель. Это дало бы возможность провести и более детальную, подробную, правовую классификацию мелиорированных земель в пределах существующих сельскохозяйственных угодий, а возможно, и перейти к следующему шагу, а именно к установлению правовой классификации земельных участков в зависимости от возделывания на них тех или иных сельскохозяйственных культур, что могло бы иметь определенное практическое значение в условиях специализации сельскохозяйственного производства. Как правильно отмечается в литературе, классификация внутренней структуры земель сельскохозяйственного назначения не только по принципу основного хозяйственного назначения, но и по цели непосредственного их использования способствовала бы введению

³³ Комментарий к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. — М., 1974. С. 37.

обязательных агроправил³⁴, которые фактически стали бы важным компонентом правового режима мелиорированных земель.

Классификация мелиорированных земель по отдельным сельскохозяйственным угодьям в свою очередь требует определения понятия земельного угодья и уяснения правового значения употребляемых агротехнических терминов, поскольку «правильные юридические определения употребляемых агрономических и других терминов во многом могут объяснить причины установления различных правовых режимов для различных видов сельскохозяйственных угодий»³⁵.

В соответствии с Указаниями по государственной регистрации землепользований и государственному учету земель, утвержденными Министерством сельского хозяйства СССР 19 июля 1972 г.³⁶, сельскохозяйственное угодье определяется как земельный участок, используемый в сельском хозяйстве как главное средство производства: пашня, залежь, многолетние насаждения (без лесной площади), сенокосы и пастбища. Конкретные виды сельскохозяйственных угодий определяются исходя из специфического хозяйственно-целевого назначения, что имеет определенное правовое значение при проведении землеустроительных работ по организации угодий и севооборотов и особенно важно при установлении правового режима для них.

Высказанное В. К. Григорьевым и поддержанное У. И. Илебаевым мнение о том, что «понятие «земельное угодье» имеет главным образом экономический, а не правовой характер»³⁷, в современных условиях интенсификации и узкой специализации сельскохозяйственного производства не соответствует действительности.

В этом можно убедиться на правовом режиме отдельных угодий, расположенных на мелиорированных землях. Разумеется, правовой режим этих угодий обусловлен природно-естественным и приобретенным качеством мелиорированных земель — их плодородным

³⁴ Лемешенко А. А. Правовые вопросы рационального использования земли. С. 5.

³⁵ Там же.

³⁶ Нормативные акты о земле. — М., 1978. С. 132.

³⁷ Григорьев В. К. Вопросы теории земельного права. — М., 1963. С. 96; Илебаев У. И. Теоретические основы правового режима орошаемых земель в СССР. С. 17.

почвенным слоем, толщиной этого слоя, например, на осушенных торфяниках и т. д.

В земельноправовой литературе также признается, что «понятие земель сельскохозяйственного назначения в правовом отношении неоднородно» и что «в характеристике сельскохозяйственных угодий важное место занимают их юридически значимые естественные и экономические свойства»³⁸. Именно в необходимости установления дифференцированного правового режима для отдельных видов угодий мелиорированных земель сельскохозяйственного назначения и проявляются объективно специфические особенности правового режима мелиорированных земель в целом, поскольку только дифференцированный подход к решению этого вопроса позволит выработать наиболее действенный правоохранный режим для всех видов мелиорированных земель, используемых под конкретные сельскохозяйственные угодья.

§ 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА МЕЛИОРИРОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬ

В юридической литературе под правовым режимом отдельных категорий или видов земель понимается прежде всего установленный нормами права порядок должного поведения землепользователей по поводу той или иной категории земель как объекта права государственной собственности и права землепользования, направленный на обеспечение правильного и рационального использования их путем наделения земельной правосубъектностью конкретных землепользователей и соответствующей компетенцией государственных органов по распоряжению и управлению государственным земельным фондом или отдельными категориями (видами) земель³⁹.

Органическими элементами правового режима земель в СССР являются отношения, возникающие в процессе распоряжения и управления землями со стороны государственных органов, т. е. государства, которое является

³⁸ Правовой режим земель в СССР.— М., 1984. С. 14—15.

³⁹ Общая теория советского земельного права.— М., 1983. С. 345—346; А к с е н е н о к Г. А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Сельское хозяйство и право в СССР и Италии.— М., 1977. С. 55; и др.

собственником земли. Трудно согласиться с утверждением У. И. Илебаева, что право государственной собственности на землю является главным (основным) элементом правового режима земель⁴⁰. На наш взгляд, право государственной собственности — это только предпосылка, хотя, может быть, и самая главная в установлении правового режима земель. У. И. Илебаев далее и сам отмечает, что «орошаемые земли становятся объектом права землепользования, уже будучи подчиненными правовому режиму объекта права государственной собственности»⁴¹.

Несмотря на то что правомочия государства являются основой основ правового режима мелиорированных земель, в условиях научно-технического прогресса и интенсификации сельскохозяйственного производства главное в правовом режиме этих земель должно сводиться к нахождению и развитию таких правовых форм и способов регулирования земельных отношений, которые в максимальной степени способствовали бы правильному и рациональному использованию мелиорированных земель и их охране от неблагоприятных воздействий природной стихии и социально-технологического воздействия человеческого общества.

Составной частью общего правового режима мелиорированных земель является также правоохранный режим этих земель, который включает в себя: рациональное, хозяйственное использование и охрану земель от количественного уменьшения и качественного ухудшения; осуществление права государственных органов по распоряжению и управлению земельным фондом; приоритет права исключительной собственности государства на земельные ресурсы; выполнение землепользователями обязанностей, предусмотренных агротехническими правилами возделывания сельскохозяйственных культур или иного использования мелиорированных земель; охрану прав и законных интересов землепользователей.

Предмет правоохранный режим мелиорированных земель, как видим, является по своей природе множественным объектом. В связи с этим не совсем верно сводить правоохранный режим мелиорирован-

⁴⁰ Илебаев У. И. Теоретические основы правового режима орошаемых земель в СССР. С. 43.

⁴¹ Там же. С. 47.

ных земель только к отношениям какого-либо одного вида, обусловленным хотя бы и важной чертой этого объекта, или преувеличивать их истинное значение в сравнении с другими земельными отношениями. Например, обоснованно ли преувеличивать значение охраны права исключительной собственности государства на землю в современных условиях, когда развитые социалистические земельные правоотношения почти исключают нарушения этого права или делают их социально не опасными, общественно малозначительными. В общем плане, конечно, охрана права исключительной собственности государства на землю имеет в настоящее время не только экономико-юридическое, но и важное политическое значение. Однако с точки зрения повышения эффективности правового механизма рационального использования и охраны мелиорированных земель речь должна прежде всего идти о правоохранительном режиме в его узком смысле (значении), а именно об охране мелиорированных земель от их количественного уменьшения и о защите этих земель от неблагоприятного воздействия на их плодородие (от водной и ветровой эрозии, переувлажнения, загрязнения отходами промышленной деятельности и т. д.).

Мелиорированные земли подпадают под общий правовой режим земель, установленный советским земельным законодательством и в первую очередь под правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. На мелиорированные земли распространяются общие положения земельного законодательства, установленные Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и Земельным кодексом Белорусской ССР. К ним относятся положения о праве исключительной собственности государства на землю, нормы, определяющие структуру единого государственного земельного фонда, компетенцию Союза ССР и союзных республик в области регулирования земельных отношений, порядок предоставления земель в пользование, права и обязанности землепользователей, порядок изъятия земель для государственных или общественных нужд, государственный контроль за использованием земель и др.

Так, например, ст. 5 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик к ведению Союза ССР относит: распоряжение единым государственным земельным фондом; установление основных по-

ложений землепользования и землеустройства; установление перспективных планов рационального использования земельных ресурсов страны, обеспечивающих потребности сельскохозяйственного производства и других отраслей народного хозяйства; установление планов общесоюзных мероприятий по мелиорации земель и других мероприятий по повышению плодородия почв, установление основных положений по охране почв от эрозии, засоления и других процессов, ухудшающих состояние почв; установление государственного контроля за использованием земель; установление единой для Союза ССР системы государственного учета земель, государственной регистрации землепользований и порядка ведения земельного кадастра; установление порядка составления ежегодного земельного баланса СССР.

Ведению союзной республики в области регулирования земельных отношений подлежат распоряжение в пределах республики единым государственным земельным фондом и установление перспективных планов его использования, установление порядка пользования землей и организация землеустройства, установление планов по мелиорации земель, борьбе с эрозией и повышению плодородия почв, а также регулирование земельных отношений по другим вопросам, если они не отнесены к компетенции Союза ССР (ст. 6 Основ земельного законодательства). Действие перечисленных, равно как и других общих земельноправовых предписаний, распространяется на все мелиорированные земли, независимо от того, в состав какой категории земель они входят.

Но поскольку мелиорированные земли по своему хозяйственно-целевому использованию являются преимущественно землями сельскохозяйственного назначения, то на них в первую очередь распространяется и правовой режим этой категории земель. Во-первых, мелиорированные, как и все земли сельскохозяйственного назначения, должны использоваться социалистическими сельскохозяйственными предприятиями, организациями и учреждениями в соответствии с планами развития сельского хозяйства для удовлетворения возрастающих потребностей народного хозяйства в сельскохозяйственной продукции. Во-вторых, не допускается уменьшение мелиорированных земель (орошаемых и осушенных), равно как и иных высокопродуктивных угодий, в том числе и перевод их в менее продуктивные угодья, за исключени-

ем случаев особой необходимости, предусматриваемых законодательством союзных республик. В-третьих, в отношении мелиорированных земель, как и всех земель сельскохозяйственного назначения, установлен приоритет их правоохрнительного режима по отношению к землям других категорий.

Выражается он в том, что изъятие орошаемых и осушенных земель, пашни, земельных участков, занятых многолетними плодовыми насаждениями и виноградниками, культурными пастбищами, а также сенокосами и пастбищами, на которых проведены работы по их коренному улучшению, для несельскохозяйственных нужд производится в исключительных случаях и только по постановлению Совета Министров союзной республики. Изъятие указанных земель в целях предоставления их во временное краткосрочное пользование для строительства трубопроводов, линий электропередачи, других линейных сооружений может производиться в необходимых случаях на основании постановления Совета Министров автономной республики либо решения исполнительного комитета краевого, областного Совета народных депутатов (ст. 16 Основ земельного законодательства). Причем запрет на изъятие участков, занятых культурными пастбищами, а также сенокосами и пастбищами, на которых проведены работы по их коренному улучшению, наложен Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 января 1980 г. «О внесении изменений и дополнений в Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик»⁴², т. е. расширены и конкретизированы виды земель, подвергшиеся коренному или капитальному мелиоративному улучшению, изъятие которых допускается только в исключительных случаях.

Однако следует иметь в виду, что правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, под действие которого подпадают и мелиорированные земли, базируется как на общих, так и на специальных правовых предписаниях, присущих только правовому режиму земель сельскохозяйственного назначения.

Наиболее важные положения общего правового режима единого государственного земельного фонда, следовательно, и мелиорированных земель находят свое закрепление и проявление также в основополагающих

⁴² Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 3. Ст. 42.

принципах советского земельного законодательства. К ним в первую очередь относятся: плановое распоряжение и использование единого государственного земельного фонда; рациональное и комплексное использование земельных ресурсов; бесплатное пользование землями; целевое использование земель.

Принцип планового распоряжения и использования земельных ресурсов означает, что мелиорированные земли, как и земли других категорий и видов, должны управляться государственными органами и использоваться всеми землепользователями в точном соответствии с правовыми предписаниями плановых актов. Плановое использование земельных ресурсов непосредственно вытекает из ст. 16 Конституции СССР, в соответствии с которой вся хозяйственная деятельность СССР строится на плановой основе. В силу этого Совет Министров СССР и Советы Министров союзных республик (последние в пределах республик) наделены компетенцией по установлению перспективных планов рационального использования единого государственного земельного фонда в целях обеспечения потребности в земле сельскохозяйственного производства и других отраслей народного хозяйства.

Следует поддержать предложение Н. И. Краснова о необходимости дальнейшего совершенствования плановых начал организации использования и охраны земель, в том числе текущего планирования рационального использования земель, и о введении правовых основ планирования использования и охраны земель⁴³.

На плановое использование земельных ресурсов направлена Инструкция по составлению схем и проектов районной планировки, утвержденная Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам строительства 17 июля 1972 г.⁴⁴ В соответствии с этой инструкцией размещение и проектирование новых, а также расширение и реконструкция существующих промышленно-энергетических комплексов, отдельных крупных промышленных, гидротехнических и сельскохозяйственных объектов, промышленных узлов, предприятий

⁴³ Краснов Н. И. Правовые проблемы рационального использования земли в СССР // Правовое и экономическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах. С. 11.

⁴⁴ Нормативные акты о земле.— М., 1978. С. 95.

строительной индустрии, курортов, связанных с этими объектами городов и других населенных пунктов и зон отдыха, магистральных и внутрирайонных инженерных и транспортных коммуникаций и сооружений, а также разработка проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства должны осуществляться на основе схем и проектов районной планировки. Задачей районной планировки является наиболее рациональное решение территориально-хозяйственного устройства проектируемого района, формирования его архитектурно-планировочной структуры и функционального зонирования в целях обеспечения оптимальных условий для развития производства, градостроительства, сохранения и улучшения природной среды при условии эффективного и комплексного использования естественных, экономических и трудовых ресурсов.

Схема районной планировки разрабатывается, как правило, на территорию края, области, автономной республики и союзной республики, не имеющей областного деления. Допускается разработка схем районной планировки на группу областей, связанных общностью хозяйственной специализации, проблем перспективного развития и единством систем расселения. Схема районной планировки должна служить основой для разработки проектов районной планировки; составления технико-экономических обоснований проектирования и размещения крупных промышленных и энергетических комплексов, баз строительной индустрии, магистральных, транспортных и инженерных коммуникаций и сооружений, размещения новых и развития существующих городов и других населенных пунктов; размещения и проектирования сельскохозяйственных комплексов; размещения и проектирования курортов, национальных и природных парков, заповедников, а также межрайонных зон и комплексов длительного и кратковременного отдыха.

Проект районной планировки разрабатывается на часть территории области, края, автономной республики, союзной республики (не имеющей областного деления), обладающей единством проблем планировочной организации и общностью хозяйственных связей или специализации, на основе утвержденной схемы районной планировки. Он должен содержать конкретные решения по взаимоувязанному комплексному размещению объектов народного хозяйства, расселению населения, инженерно-

му оборудованию и планировочной организации проектируемой территории. Проект служит основой для разработки генеральных планов населенных пунктов, групп промышленных предприятий, курортов; составления проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства и лесоустройства; выбора и отвода в установленном порядке для различных нужд земельных участков; выбора трасс и проектирования транспортных и инженерных сетей районного значения и т. д.

Правовые предписания по планированию земельных территорий, содержащиеся в анализируемой инструкции, распространяются с теми или иными особенностями и на режим мелиорированных земель.

Принцип планового использования мелиорированных земель находит свое выражение в нормативных актах, определяющих организационно-технические, социально-экономические и экологические основы водно-мелиоративного строительства и непосредственный порядок рационального использования и охраны земель.

Важнейшим нормативным актом подобного рода является постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О долгосрочной программе мелиорации, повышения эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны» от 23 октября 1984 г.⁴⁵, принятого в развитие решений октябрьского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС. Программой предусматривается осуществить систему мер, обеспечивающих:

— эффективное использование орошаемых и осушенных земель, дальнейшее комплексное развитие мелиорации за счет создания новых крупных массивов улучшенных угодий, выполнения культуртехнических работ, создания производственной и социальной базы хозяйств, осваивающих мелиорированные земли;

— увеличение производства в двенадцатой пятилетке основных видов продукции растениеводства на орошаемых и осушенных землях в колхозах, совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях с доведением в 1990 г. производства зерна на этих землях до 32,3 млн. т, в том числе кукурузы до 9,1 млн. т, кормов до 80 млн. т кормовых единиц и овощей на орошаемых землях до 22,5 млн. т;

⁴⁵ СП СССР. 1984. № 32. Ст. 184.

— ввод в эксплуатацию в 1986—1990 гг. за счет государственных капитальных вложений 3340 тыс. га орошаемых и 3600 тыс. га осушенных угодий, проведение работ по улучшению технического состояния действующих оросительных систем на площади 5550 тыс. га, а также проведение культуртехнических работ на землях, не требующих осушения, на площади 8300 тыс. га, строительство и реконструкцию магистральных водопроводов сельскохозяйственного назначения протяженностью 1585 тыс. км;

— расширение к 2000 г. площадей орошаемых земель до 30—32 млн. га и осушенных земель до 19—21 млн. га и доведение производства на этих землях зерна до 55—60 млн. т, в том числе кукурузы до 18—20 млн. т, кормов до 115—125 млн. т кормовых единиц.

Примером может служить и постановление ЦК КПБ и Совета Министров Белорусской ССР от 2 марта 1979 г. «Об основных направлениях в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике»⁴⁶, которое вменило в обязанность всем плановым, сельскохозяйственным, водохозяйственным, советским органам, научно-исследовательским, проектным и другим специальным организациям, а также колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям осуществлять планирование, проектирование, строительство и эксплуатацию мелиоративных систем, а также использование мелиорированных земель в строгом соответствии с Основными направлениями.

Данный документ исходит из того, что главной задачей в мелиоративном строительстве наряду с дальнейшим расширением площадей мелиорированных земель должно стать повышение технического уровня мелиоративных систем и качества каждого мелиорированного гектара, а важнейшими и первостепенными задачами в сельскохозяйственном использовании мелиорированных земель — значительное повышение культуры земледелия и урожайности сельскохозяйственных культур, возделываемых на этих землях.

Для реализации поставленных задач Основные направления предусматривают осуществление планирования, проектирования и строительства народнохозяйственных объектов на основе схем комплексного исполь-

⁴⁶ Сел. газ. 1980. 21 февр.

зования и охраны водных и земельных ресурсов по водосборам рек, а также генеральной схемы использования земельных ресурсов республики. Особо оговаривается, что при планировании и проведении мелиоративных работ в конкретных хозяйствах преимущество должно отдаваться тем колхозам и совхозам, которые делают все возможное для высокоэффективного использования сельскохозяйственных угодий и способны в плановые сроки обеспечить полное освоение мелиорированных земель и получение проектной урожайности сельскохозяйственных культур. Плановым и сельскохозяйственным органам вменено в обязанность при разработке планов закупок сельскохозяйственной продукции в колхозах, совхозах и других государственных предприятиях руководствоваться настоящими Основными направлениями в части характера использования мелиорированных торфяных почв.

Действующее законодательство вменяет в обязанность советским, сельскохозяйственным и водохозяйственным органам обеспечивать планирование и проведение мелиоративных работ в едином комплексе с хозяйственным освоением угодий в увязке с планами производства сельскохозяйственной продукции; брать под особый контроль каждый гектар орошаемых и осушенных земель и создавать необходимые условия для эффективного использования их. Признано необходимым предусматривать в текущих и перспективных планах выделение хозяйствам, осваивающим мелиорированные земли, капитальных вложений на строительство производственных зданий, жилых домов, объектов культурно-бытового назначения, а также техники, минеральных удобрений и других материальных ресурсов, необходимых для освоения вводимых в эксплуатацию мелиорированных земель и получение на них проектной урожайности в предусмотренные сроки.

Элементы планового управления и использования земельных ресурсов во многом определяют и правовой режим мелиорированных земель, входя в него составной, органической частью. Между тем, как отмечается в постановлении «Об эффективном использовании мелиорированных земель в республике», принятом Верховным Советом БССР 14 марта 1980 г.⁴⁷, имеют место

⁴⁷ СЗ БССР. 1980. № 8. Ст. 196.

упущения в планировании мелиоративного строительства. Нередко объекты для мелиорации подбираются без должного технико-экономического обоснования, организации территории, специализации хозяйств и учета необходимости ускоренного развития кормовой базы. Еще не изжиты факты низкого качества проектирования мелиоративных и культуртехнических работ. В ряде районов культуртехнические работы на закустаренных землях проводятся в незначительных объемах, недостаточно строятся осушительно-увлажнительных систем. В республике мало сооружается водохранилищ и прудов. Ряд мелиоративных объектов вводится в эксплуатацию со значительными недоделками и отступлениями от проектов. Из года в год не выполняются планы строительства торфоучастков для заготовки торфокрошки на удобрения. Все это в значительной мере снижает эффективность использования мелиорированных земель.

Во многих колхозах и совхозах не соблюдается агротехника на мелиорированных землях. Мало вносится на эти земли минеральных удобрений, не везде проводится известкование почв. Недостаточно эффективно ведется борьба с сорняками, вредителями и болезнями сельскохозяйственных культур. В результате продуктивность мелиорированных угодий невысока, сроки окупаемости капитальных вложений значительно удлиняются.

Не уделяется должного внимания охране и рациональному использованию земельных ресурсов, в том числе мелиорированных. В ряде хозяйств Брестской, Гомельской и Минской областей по-прежнему на мелкозалежных торфяниках возделываются пропашные культуры, мало вносится органических удобрений, что ведет к быстрой минерализации и снижению плодородия этих почв. Сельскохозяйственные органы, исполнительные комитеты областных и районных Советов народных депутатов не приняли действенных мер к уточнению специализации хозяйств, имеющих торфяные почвы.

Колхозы и совхозы не организовали интенсивного использования улучшенных кормовых угодий, несвоевременно проводят залужение и перезалужение их, не обеспечивают должного ухода за культурными пастбищами. В результате значительная часть этих угодий находится в запущенном состоянии и имеет низкую продуктивность. Неудовлетворительна организация работы по производству и заготовке семян лугопастбищных трав. Научно-

исследовательские учреждения не разработали рекомендации по комплексному регулированию основных факторов жизни растений на мелиорированных землях в условиях холмистого рельефа и тяжелых глинистых почв северной части республики.

В связи с названными недостатками в планировании мелиоративного строительства, рационального использования и охраны мелиорированных земель Верховный Совет БССР признал важнейшей задачей советских, сельскохозяйственных и водохозяйственных органов, научных учреждений, колхозов и государственных сельскохозяйственных предприятий проведение в широких масштабах мелиорации земель, высокоэффективное использование осушенных и орошаемых угодий, рациональное, комплексное использование земельных и водных ресурсов, проектирование и строительство технически совершенных осушительно-увлажнительных и оросительных систем, в том числе с автоматическим регулированием водно-воздушного режима почв, в строгом соответствии с Основными направлениями в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике.

В соответствии с земельным законодательством (ст. 23 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, ст. 50 Земельного кодекса БССР) колхозы, совхозы, другие предприятия, организации и учреждения, пользующиеся землями сельскохозяйственного назначения, обязаны на основе достижений науки и передового опыта с учетом местных условий предусматривать в планах организационно-хозяйственного устройства и в производственно-финансовых планах конкретные мероприятия по повышению плодородия почв и рациональному использованию земель. Речь, разумеется, идет о всех видах сельскохозяйственных земель, в том числе мелиорированных. В Земельном кодексе отдельных республик прямо оговорена обязанность землепользователей по рациональному использованию орошаемых и осушенных земель. Например, в Земельном кодексе Эстонской ССР говорится об обязанности сельскохозяйственных предприятий обеспечивать рациональное использование освоенных целинных, осушенных и улучшенных земель и выполнять агротехнические правила по их использованию. Учитывая большой удельный вес мелиорированных земель в нашей республике, представляется

целесообразным дополнить Земельный кодекс БССР аналогичной нормой.

Конкретные мероприятия по рациональному использованию и охране мелиорированных земель должны предусматриваться в планах организационно-хозяйственного устройства и производственно-финансовых планах хозяйств. Структура, порядок составления, рассмотрения и утверждения планов организационного устройства предусмотрены специальным приказом бывшего Министерства сельского хозяйства СССР.

В оргхозпланах должны получать полное отражение все исходные данные о составе земельных угодий и происходящих в них изменениях; освоении новых земель, улучшении сельскохозяйственных угодий, в том числе мероприятия по осушению и орошению земель; агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических противоэрозийных мероприятиях; о структуре посевных площадей и севооборотах; об использовании орошаемых и осушенных земель.

Основой разработки организационно-хозяйственных планов должны являться специализация хозяйства, основные направления развития ведущих отраслей и другие существенные показатели сельскохозяйственного производства. Обязательным компонентом оргхозплана должны быть мероприятия по вовлечению в сельскохозяйственный оборот неиспользованных земель, орошению и осушению земельных угодий, осуществлению противоэрозийных и других мер по охране и защите почв, разработанных хозяйством на ближайшую пятилетку и на более отдаленный срок (10—15 лет).

Более детализированные мероприятия по рациональному использованию и охране мелиорированных земель сельскохозяйственные предприятия должны предусматривать в своих годовых производственно-финансовых планах, которые содержат и специальный раздел о наличии и использовании орошаемых, осушенных земель и обводненных пастбищ.

Четкое проведение в жизнь земельным законодательством принципа рационального использования мелиорированных, равно как и других видов, земель отражает важный элемент общего правового режима мелиорированных земель, поскольку, как правильно отмечается в литературе, «все требования рационального использования земли, сформулированные в виде правовых норм, в

своей совокупности составляют правовой режим земли»⁴⁸.

Примером таких правовых требований могут служить основные принципы комплексного и рационального использования водных, земельных и других природных ресурсов, сформулированные в Основных направлениях в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике. Так, Основные направления предусматривают, что мелиорированные земли должны использоваться с учетом специализации сельского хозяйства и природно-экономических условий его развития исходя из следующих положений:

— торфяно-болотные почвы с глубиной залегания торфа до одного метра в осушенном состоянии должны использоваться только под многолетние травы или культурные сенокосы и пастбища с возделыванием зерновых культур в период перезалужения. Более частое размещение зерновых культур на указанных почвах допускается в виде исключения в тех хозяйствах, где свыше половины пашни расположено на таких почвах, при обязательном проведении мероприятий, обеспечивающих восстановление положительного баланса органического вещества торфа;

— торфяно-болотные почвы с глубиной залежи торфа более одного метра в осушенном состоянии должны использоваться под луговые угодья, а также под разнотравяные севообороты, в структуре которых посевные площади многолетних трав составляют не менее 50%;

— участки осушенных земель с различными типами почв (минеральные и торфяно-болотные) должны использоваться под те или иные сельскохозяйственные культуры исходя из преобладающего типа почв, который составляет по площади не менее 2/3 мелиорированного участка.

В частности, предусматривается, что в дальнейшем земли с аналогичной структурой почвенного покрова будут осушаться с реконструкцией при необходимости мелиоративной сети на них исходя из требований ведения интенсивного лугового хозяйства. При этом обычные минеральные почвы разрешается использовать в качестве пашни только при условии повышения их плодородия

⁴⁸ Лемешенко А. А. Правовые вопросы рационального использования земли. С. 17—18.

соответствующими агротехническими приемами. Что касается мелиорированных пойменных земель, то они должны использоваться в первую очередь для создания на них крупных высокомеханизированных кормовых предприятий, обеспечивающих кормами животноводческие комплексы различной специализации.

Признано также необходимым разработать по каждому хозяйству мероприятия по совершенствованию структуры посевных площадей на торфяно-болотных почвах, пересмотреть действующие севообороты, систему обработки почв и внесения удобрений. Хозяйства, имеющие значительные площади торфяно-болотных почв, признано целесообразным специализировать преимущественно на мясном скотоводстве и производстве обезвоженных травяных кормов.

Для охраны и более рационального использования мелиорированных земель сельскохозяйственным ведомствам и соответствующим научно-исследовательским учреждениям предложено усилить исследования по повышению продуктивности и увеличению долговечности торфяно-болотных почв путем организации рационального их использования на основе управления процессами минерализации торфа и провести широкую производственную проверку эффективности консервации органогенного слоя с помощью глубокой мелиоративной вспашки с одновременным созданием на его поверхности пахотного горизонта из подстилающей минеральной породы.

Принцип бесплатного землепользования обуславливает некоторые аспекты правового режима мелиорированных земель. Более того, применительно к мелиорированным землям этот принцип получает особое социальное звучание и значимость, непреходящую ценность, поскольку и в современных условиях он способствует выработке наиболее эффективного организационно-управленческого и экономического механизма рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Бесплатность землепользования в сфере пользования мелиорированными землями проявляется прежде всего в том, что коренное улучшение земель в колхозах районов избыточного увлажнения (строительство и переустройство закрытого дренажа, открытой внутрихозяйственной оросительной сети, раскорчевка леса и кустарника и другие культуртехнические работы, комплекс ра-

бот по добыче, транспортировке и использованию торфа, известкование кислых почв, включая стоимость известковых удобрений и сланцевой золы, затраты на перевозку и внесение их в почву, другие виды работ) производится за счет средств государственного бюджета⁴⁹. С 1976 г. проводимые в колхозах работы по строительству и переустройству закрытого дренажа, открытой внутрихозяйственной осушительной сети, раскорчевке леса и кустарника и другие, а также расходы по составлению проектно-сметной документации на указанные работы производятся за счет государственных централизованных капитальных вложений, предусмотренных народнохозяйственными планами на водохозяйственное строительство⁵⁰.

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 13 марта 1978 г. «О порядке финансирования мелиоративных работ и связанных с ними затрат, осуществляемых в колхозах за счет средств государства»⁵¹ предусмотрено, что за счет государственных капитальных вложений покрываются следующие затраты: на строительство и переустройство закрытого дренажа и открытой водохозяйственной осушительной сети и культуртехнические работы на землях экономически слабых колхозов вне районов избыточного увлажнения в размере 85 % всех затрат; на строительство прудов, водоемов и лиманов, имеющих межхозяйственное значение, создание полезных лесных полос, террасирование склонов и строительство противоэрозионных гидротехнических и противоселевых сооружений; на строительство эксплуатационных внутрихозяйственных дорог на осушенных землях в районах избыточного увлажнения; затраты, связанные с переселением граждан с хуторов и из мелких населенных пунктов, расположенных на осушенных землях в Нечерноземной зоне РСФСР и западных областях Украинской ССР, в колхозные поселки;

⁴⁹ Об отнесении затрат по коренному улучшению земель в колхозах за счет государственного бюджета: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 апр. 1965 г. // СП СССР. — 1965. № 8—9. Ст. 54.

⁵⁰ Об отнесении затрат по коренному улучшению земель в колхозах за счет государственных централизованных капитальных вложений: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 дек. 1975 г. // СП СССР. 1976. № 1. Ст. 1.

⁵¹ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М., 1979. Т. 12. С. 233.

затраты, связанные с переселением граждан с хуторов, расположенных на землях колхозов в Литовской ССР, Латвийской ССР, Эстонской ССР и Белорусской ССР.

В совокупности нормативных актов, регулирующих правовое положение мелиорированных земель, важное место принадлежит нормам, определяющим целевое использование мелиорированных земель. Целевое использование, т. е. использование их прежде всего для получения сельскохозяйственной продукции, подчеркивалось в постановлении майского (1966 г.) Пленума ЦК КПСС «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур»⁵². В нормативных актах, изданных в развитие этого постановления, эта партийная директива конкретизировалась применительно к решению отдельных вопросов мелиоративного строительства и использования осушенных земель. Так, Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 июня 1966 г.⁵³ предусматривало проведение мероприятий по наиболее полному и производительному использованию каждого гектара сельскохозяйственных угодий, широкому развитию орошения, осушения и обводнения земель, по улучшению лугов и пастбищ, очистке земель от камней, мелколесья и кустарника, ликвидации мелкоконтурности участков и вымочек, по известкованию и гипсованию почв; соблюдение требований по охране почв от ветровой и водной эрозии, заболачивания и засоления земель; осуществление посадки полезащитных насаждений и облесение песков; введение и освоение правильных севооборотов, внедрение применительно к местным условиям наиболее эффективных систем земледелия, переход на посев районированными высококачественными сортавыми семенами, улучшение использования органических и минеральных удобрений, точный учет земель и качественного состояния их.

Постановление осудило как порочную практику отвода без достаточных оснований ценных пахотных и других сельскохозяйственных угодий, особенно орошаемых, осушенных и пойменных земель, под строительство промышленных объектов, дорог, линий электропередачи и

⁵² Решения партии и правительства по сельскому хозяйству (1965—1974 гг.).— М., 1975. С. 125.

⁵³ СП СССР. 1966. № 11. Ст. 114.

на другие несельскохозяйственные нужды. Было установлено, что отвод земельных участков для указанных целей должен производиться, как правило, за счет худших или непригодных для сельского хозяйства земель. При этом потери сельскохозяйственного производства, связанные с отводом земель, должны компенсироваться и учитываться при определении окупаемости затрат на строительство объектов.

Эту же цель преследуют и Долговременная программа мелиорации, повышения эффективности использования мелиорированных земель, одобренная октябрьским (1984 г.) Пленумом ЦК КПСС, и нормативные акты, изданные в ее развитие⁵⁴.

Положение о приоритете земель сельскохозяйственного назначения, особенно мелиорированных земель, получило также закрепление в основных земельных законах — Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г. и земельных кодексах союзных республик, в том числе в Земельном кодексе Белорусской ССР 1971 г.

Целевое использование мелиорированных земель непосредственно в сельскохозяйственном производстве закрепляется и специальными нормативными актами Белорусской ССР, регулирующими мелиоративное строительство, рациональное использование и охрану осушенных земель. Так, постановлением Верховного Совета БССР от 14 марта 1980 г. «Об эффективном использовании мелиорированных земель в республике»⁵⁵ колхозы, совхозы, местные Советы народных депутатов и соответствующие ведомства обязаны обеспечить расширение на мелиорированных землях посевов зерновых культур и повышение их урожайности с тем, чтобы увеличить производство зерна на этих землях; резкое повышение продуктивности кормовых угодий на мелиорированных землях на основе внесения необходимого количества

⁵⁴ О долговременной программе мелиорации, повышении эффективности и использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 окт. 1984 г. // СП СССР. 1984. № 32. Ст. 184; О мерах по обеспечению высокоэффективного использования мелиорированных земель в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях: Постановление Совета Министров СССР от 23 окт. 1984 г. // СП СССР. 1984. № 32. Ст. 185.

⁵⁵ СЗ БССР. 1980. № 8. Ст. 156.

удобрений, применения орошения, высева рекомендованных травосмесей, строгого соблюдения сроков перезалужения и т. д.

Таким образом, мелиорированные земли, являясь составной частью земель сельскохозяйственного назначения, с одной стороны, обладают определенным внутренним единством, присущим правовому режиму земель вообще и режиму земель сельскохозяйственного назначения в особенности. С другой стороны, правовой режим мелиорированных земель характеризуется отдельными специфическими особенностями, которые придают ему обособленную самостоятельность в отличие от режима других земель, в том числе старопахотных земель сельскохозяйственного назначения.

В литературе отмечается, что «основной особенностью правового режима орошаемых земель является то, что правовой режим орошаемых земель неразрывно связан с правовым режимом оросительных вод»⁵⁶. Однако применительно к правовому режиму мелиорированных (осушенных) земель аналогичная особенность не будет основной, хотя тесная связь между правовым режимом мелиорированных земель и правовым режимом водно-мелиоративной осушительной сетью налицо.

Главной же особенностью в правовом режиме мелиорированных земель следует, видимо, считать повышенную экономическую или природно-экономическую ценность мелиорированных земель, во-первых, в силу того обстоятельства, что общество, государство на улучшение этих земель затратило значительные средства, которые должны экономически оправдать себя. На это прежде всего и нацелено действие правового режима, установленного для этих земель, тем более что во многих случаях государство вынуждено систематически проводить определенные профилактические мероприятия по сохранению мелиорированных земель в состоянии, пригодном для использования их в сельском хозяйстве или других отраслях народного хозяйства и, следовательно, должно нести экономические издержки на проведение этих мероприятий. Во-вторых, мелиорированные земли, введенные в сельскохозяйственный оборот, являясь главным средством производства сельскохозяйственной про-

⁵⁶ И л е б а е в У. И. Теоретические основы правового режима орошаемых земель в СССР. С. 49.

дукции наряду со старопахотными землями, представляют особую экономически незаменимую ценность.

Экономическая ценность мелиорированных земель обусловливается еще и тем обстоятельством, что вследствие роста промышленного, транспортного и других видов строительства, усиленной урбанизации продолжается процесс сокращения земель сельскохозяйственного назначения, в том числе пашни. Так, несмотря на ежегодное проведение в больших объемах мелиоративных и культуртехнических работ, площади сельскохозяйственных угодий за 1966—1975 гг. в республике уменьшились на 113,3 тыс. га, из них в Брестской области — на 9,5 тыс. га, Витебской — на 38,8, Гомельской — на 59,6 и Могилевской области — на 17,5 тыс. га. Площади пашни сократились на 172,3 тыс. га, в том числе в Витебской области — на 28,9, Гомельской — на 51,5, Гродненской — на 39,8, Минской — на 23,3 и Могилевской области — на 55,3 тыс. га⁵⁷. Несколько увеличились площади сельскохозяйственных угодий в Гродненской и Минской областях, а также пашни в Брестской области. Из-за недостаточной работы по укрупнению контуров и поверхностному улучшению сельскохозяйственных угодий, а также по уходу за ними часть сенокосов, пастбищ и даже пашни зарастает кустарником и мелколесьем. Только по этим причинам за указанные выше десять лет выбыло из оборота 68,7 тыс. га пашни⁵⁸.

Особенность правового режима мелиорированных земель в связи с их повышенной экономической ценностью отмечает, например, Н. А. Сыродоев: «Актуальность проблемы рационального использования земли землепользователями значительно возрастает в связи с тем, что государство расходует огромные средства на улучшение земель, в результате чего повышается экономическая ценность каждого ее гектара»⁵⁹.

В правоохранительном режиме мелиорированных земель установлены более строгие правовые предписания по их охране по сравнению с охраной других видов земель сельскохозяйственного назначения. Это также характерная особенность правового режима мелиорированных земель.

⁵⁷ СЗ БССР. 1976. № 25. Ст. 408.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Сыродоев Н. А. Землепользование социалистических организаций и граждан.— М., 1975. С. 5.

В соответствии со ст. 21 Основ земельного законодательства уменьшение площадей орошаемых и осушенных земель, пашни, ценных многолетних плодовых насаждений и виноградников, а также других невысокопродуктивных угодий, в том числе и перевод их в менее продуктивные угодья, не допускается, за исключением случаев особой необходимости, предусматриваемых законодательством союзной республики. В связи с этим возникает вопрос о целесообразности установления и более строгой ответственности за нарушение норм об охране мелиорированных земель.

Мелиорированным землям свойственна высокая степень дифференциации их правового режима с учетом природно-естественных свойств, плодородия и других аналогичных факторов. Эта дифференциация наиболее четко прослеживается применительно к правовому режиму, установленному для отдельных сельскохозяйственных угодий, расположенных на мелиорированных землях. С одной стороны, различие в правовом режиме сельскохозяйственных угодий обусловлено самим фактом целевого назначения и использования этих угодий (земель), с другой — их природно-естественными свойствами, в том числе приобретенными в результате их мелиорации.

На правовой режим рационального использования и охраны мелиорированных земель влияют и организационно-производственные формы (технический профиль) ведения сельскохозяйственного производства. Так, в связи с тем что в Белорусском Полесье преобладают торфяно-болотные почвы, хозяйства специализируются на производстве животноводческой продукции, а в использовании земли преобладает луговое направление. В данном случае характер мелиорированных земель обусловил соответствующую специализацию сельскохозяйственных предприятий, а последняя предопределяет особенности правового режима этих земель.

По пути установления дифференцированного правового режима отдельных видов мелиорированных земель идет и республиканское законодательство, которым предусматривается соблюдение определенных агротехнических и экологических условий при использовании этих земель в сельскохозяйственном производстве.

Тенденцию по установлению дифференцированного правового режима для отдельных видов земель сель-

скохозяйственного назначения, особенно мелиорированных (в зависимости от их плодородия и других природно-естественных свойств), следует признать весьма своевременной и научно обоснованной, поскольку именно дифференциация позволяет выработать наиболее эффективные правоохранительные режимы для всех видов земель, вовлекаемых в сельскохозяйственное производство. Особенно это важно в современных условиях, когда идет интенсивный процесс специализации и концентрации сельскохозяйственного производства.

Особенность правового режима мелиорированных земель может проистекать и из того обстоятельства, что они могут использоваться не только как главное средство производства в сельскохозяйственном производстве, но и как пространственный операционный базис. Мелиорированные земли могут входить составной частью в разные другие категории земель (а не только в фонд земель сельскохозяйственного назначения), и в этом случае на их правовой режим, обусловленный только фактом принадлежности этих земель к «фонду мелиорированных» земель, накладывается или наслаивается правовой режим той категории земель, в какую входят или вошли мелиорированные земли, а именно режим земель лесного фонда, промышленности, транспорта, курортов, заповедников и т. д.

Однако как общие черты, так и важнейшие специфические особенности правового режима мелиорированных земель предопределяются фактом принадлежности их к землям сельскохозяйственного назначения.

Глава II

ПОНЯТИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ МЕЛИОРИРОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬ

Вопросы рационального использования и охраны мелиорированных земель являются составными блоками еще более широкой проблемы рационального использования и охраны земель вообще, земель сельскохозяйственного назначения в особенности. При рассмотрении этих вопросов как в теоретическом, так и практическом аспектах необходимо отталкиваться от общих закономерностей этой экономической и правовой категории, учитывая в то же время специфические особенности рационального использования и охраны мелиорированных земель, обусловленные их собственным правовым режимом и органической принадлежностью к землям сельскохозяйственного назначения, которые в свою очередь в существенном, главном определяют этот режим. В юридической литературе обращалось внимание на необходимость, помимо общего понятия рационального использования земель, давать и «характеристику рационального использования отдельных категорий земель»¹. «Главным и определяющим в понятии рационального использования земель сельскохозяйственного назначения является такое использование земли, при котором в наибольшей мере проявляется ее главное свойство — плодородие. Поэтому все то, что ведет к неполному с точки зрения современного развития науки и техники использованию этого главного ее свойства и тем более к уменьшению или уничтожению его, является нерациональным и неэффективным. И наоборот, все то, что повышает плодородие земли, увеличивает ее производительную силу,

¹ Веденин Н. Н. Рациональное использование земли — основа повышения эффективности сельскохозяйственного производства // Сов. гос. и право. 1972. № 10. С. 64.

должно быть включено в понятие рационального использования»².

Эта задача обусловлена и тем обстоятельством, что земельное законодательство (Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г. и Земельный кодекс БССР 1970 г.) не содержит конкретных правовых требований по рациональному использованию земель вообще и тем более применительно к отдельным категориям земель единого государственного земельного фонда, не говоря о таких требованиях по отношению к внутренним видам земель, например отдельным сельскохозяйственным угодьям в составе земель сельскохозяйственного назначения.

В земельном законодательстве сформулированы только общие требования по рациональному использованию земель: «Задачами советского земельного законодательства являются регулирование земельных отношений в целях обеспечения в интересах настоящего и будущих поколений научно обоснованного, рационального использования и охраны земель, создания условий повышения их эффективности, охрана прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в области земельных отношений» (ст. 1 Основ земельного законодательства). Аналогичную статью содержит Земельный кодекс Белорусской ССР. Именно этими соображениями руководствуются авторы, предлагающие разработать конкретные правовые требования по обеспечению рационального использования земель применительно к каждой категории земель единого государственного земельного фонда³.

Несмотря на то что рациональное использование и охрана мелиорированных земель как экономические и правовые явления тесно взаимосвязаны друг с другом, в целях полноты исследования целесообразно рассматривать каждое из них в отдельности, обращая в то же время внимание на конкретные проявления их связей и взаимозависимостей.

Член-корреспондент АН СССР Г. А. Аксененок отмечает, что проблема рационального использования земли

² Веденин Н. Н. Рациональное использование земли — основа повышения эффективности сельскохозяйственного производства. С. 64.

³ Ерофеев Б. В. Рациональное использование земель городов // Сов. гос. и право. 1972. № 1. С. 58; и др.

настолько широка и сложна, что охватывает и вопросы, связанные с деятельностью государства как собственника земли, его управлением земельным фондом, и вопросы землепользования, прав и обязанностей землепользователей⁴. Поэтому при рассмотрении понятия рационального использования мелиорированных земель мы обращаем внимание только на важнейшие теоретические аспекты этого понятия исходя из общих концептуальных положений о понятии и содержании рационального использования земли, разработанных наукой советского земельного права⁵.

Прежде всего следует отметить, что в социалистическом обществе в противоположность эксплуататорскому существуют общие объективные политические и социально-экономические предпосылки рационального использования земель. Важнейшими среди них являются исключительная собственность государства на землю, ее недра, воды, леса и функционирование социалистической системы народного хозяйства. В этом плане рациональное использование земли действительно, как отмечается в литературе, имеет исторический аспект⁶. Передачей земли и других природных объектов в собственность государства в соответствии с ленинским Декретом о земле были созданы социально-экономические условия для рационального использования земли. Однако национализация земли и других природных ресурсов, создав важнейшие предпосылки социалистической системы хозяйства с точки зрения рационального их использования, автоматически не обеспечивает создания и поддержания других оптимальных условий для рационального использования, особенно в век бурного развития науки и техники, урбанизации и т. д.

Социальный аспект рационального использования земель, т. е. использование их в интересах подавляющего большинства трудового народа, с точки зрения классового приоритета является доминирующим перед всеми

⁴ Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР.— М., 1969. С. 10.

⁵ Общая теория советского земельного права.— М., 1983; Правовой режим земель в СССР.— М., 1984; Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР.

⁶ Краснов Н. И. Рациональное использование земли и право // Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР.— М., 1969. С. 20.

другими аспектами рационального использования земли и в настоящее время. Обеспечение экономических, технических и экологических аспектов рационального использования земли, обусловленных современным научно-техническим уровнем развития общества, должно решаться комплексом других социальных, организационно-экономических и научно-технических мероприятий.

Понятие «рациональное использование земли» следует рассматривать в тесной связи с уровнем управления единым государственным земельным фондом и отдельными категориями земель. Единый государственный земельный фонд СССР состоит из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных в пользование колхозам, совхозам и другим землепользователям для сельскохозяйственных целей; земель населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов); земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения; земель государственного лесного фонда; земель государственного водного фонда; земель государственного запаса.

Уровнями управленческой иерархии являются общегосударственный; отраслевой; зонально-территориальный; управленческий уровень отдельного предприятия (колхоза, совхоза, межхозяйственного предприятия и т. д.); уровень управления внутрихозяйственным производственным подразделением. Наряду с этим могут быть и иные уровни управления и пользования землями единого государственного земельного фонда, равно как и отдельными видами земель того или иного земельного фонда.

В зависимости от формы управления землями, государственной или производственно-хозяйственной, и от их конкретного уровня в понятие рационального использования земли, в его содержание могут включаться (или, наоборот, выпадать из него) те или иные дополнительные, но существенные компоненты, признаки, характеризующие в своей совокупности это понятие именно на данном уровне управления. В масштабе страны это будут одни требования по рациональному использованию земли, в масштабе отрасли или отдельного предприятия — совсем иные. В то же время к отдельным уровням управления земельным фондом одни и те же требования по рациональному использованию земли могут

иметь большее или меньшее значение. В масштабе страны важным требованием по рациональному использованию земли будет, например, соблюдение правильного распределения земельных угодий между отдельными отраслями народного хозяйства — сельским, лесным, водным хозяйством и другими, которые в свою очередь обуславливаются конкретными экономическими задачами, решаемыми данными отраслями народного хозяйства на каждом определенном этапе социального и экономического развития страны.

Разными будут и требования по рациональному использованию земель в зависимости от их принадлежности к определенной категории единого государственного земельного фонда. Если, например, рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения определяется в основном через экономические критерии, посредством которых устанавливается степень эффективности использования этих земель с точки зрения использования плодородия земли как главного средства производства в сельском хозяйстве, то в основу рационального использования, допустим, земель населенных пунктов (городов, поселков городского типа, сельских населенных пунктов и т. д.) кладутся совершенно иные критерии.

«В сельском хозяйстве используется специфическое свойство земли — ее плодородие, и она функционирует в качестве производительной силы, в качестве важнейшего орудия производства. Поэтому эффективность использования земли в сельском хозяйстве — это наиболее полное использование ее производительной способности»⁷. Что касается рационального использования земли как пространственного, территориального базиса, то оно должно сводиться к отысканию такого оптимального варианта размещения на этой территории различного рода средств производства, объектов инфраструктуры, сооружений культурно-бытового назначения и т. д., который соответствовал бы уровню развития производительных сил данного территориального района, обеспечивал бы удовлетворение жизненно важных экономических и социально-культурных потребностей населения этой территории и способствовал бы сохранению,

⁷ Краснов Н. И. Рациональное использование земли и право. С. 20—21.

восстановлению и умножению благоприятных санитарных и других природных условий окружающей среды.

Н. И. Краснов отмечает, что «требование эффективности по отношению к земле, используемой в качестве территории, выражает принципиальное соотношение между количеством земли и количеством размещаемых на ней средств производства. Это требование нельзя понимать примитивно, как стремление уместить на острие иглы целое царство. Содержание его заключается именно в наиболее эффективном соотношении количества земли и количества размещаемых на ней средств производства в условиях данного уровня развития производительных сил»⁸. К. Маркс писал, что «если дана известная ступень развития производительной силы, то всегда требуется и определенное пространство, а строительство вверх имеет также свои определенные практические границы. За этими границами расширение производства требует также расширения земельной площади»⁹.

Следует также отметить, что правовые требования по рациональному использованию земли независимо от уровня управления ими следует подразделять на общие требования по обеспечению рационального использования земли и специальные требования по обеспечению рационального использования земли. Общие должны быть корреспондированы землепользователям всех категорий земель единого государственного земельного фонда и всех внутрифондовых видов земель, специальные же могут адресоваться только землепользователям отдельных категорий и видов земель в зависимости от конкретного целевого использования их.

В рамках предложенной классификации специальные правовые требования могут быть охарактеризованы как дополнительные требования по рациональному использованию земли по отношению к общим, являющимся основными правовыми требованиями по обеспечению рационального использования земель. Однако в общей системе мер, направленных на обеспечение рациональ-

⁸ Краснов Н. И. Рациональное использование земли и право. С. 22.

⁹ Маркс К. Капитал // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 25. Ч. II. С. 342.

ного использования земли, роль специальных правовых требований, хотя они и являются дополнительными по отношению к общим, не снижается. Более того, применительно к мелиорированным землям неуклонное осуществление специальных правовых требований приобретает, как правило, решающее значение в достижении общего позитивного результата по эффективному использованию этих земель. Особенно повышается их роль по обеспечению рационального использования мелиорированных земель (равно как и всех других земель сельскохозяйственного назначения) в условиях узкой специализации сельскохозяйственного производства, его интенсификации и перевода на промышленную основу. Причем содержание специальных правовых требований часто обуславливается узкоспециализированным хозяйственным использованием земли в тех или иных отраслях сельскохозяйственного производства. Например, содержание их зависит от того, используются земли в растениеводстве или животноводстве, в орошаемом или богарном земледелии и т. д. Более того, эти требования могут различаться даже в зависимости от возделывания на этих землях тех или иных сельскохозяйственных культур. При возделывании зерновых культур — одни требования, при возделывании технических или, скажем, пропашных культур совсем другие. Особенно необходимо принимать во внимание эти обстоятельства при обеспечении рационального использования и охраны мелиорированных земель, в частности, на торфяно-болотных почвах Белоруссии.

Специальные правовые требования по обеспечению рационального использования земли (как и общие) в ряде случаев обусловлены также экономическими условиями, в которых находятся конкретные хозяйства-землепользователи или все хозяйства определенной природно-экономической зоны возделывания сельскохозяйственных культур (сельскохозяйственного производства), поскольку «в конечном счете развитие экономики определяет конкретное содержание всех требований, охватываемых понятием рационального использования земли, и вместе с тем создает возможности для их реализации»¹⁰.

«Развитие производительных сил, — отмечает Н. И.

¹⁰ Краснов Н. И. Рациональное использование земли и право. С. 31—32.

Краснов,— создает условия, определяющие объективную возможность реализации требований рационального использования земли, соответствующих данному уровню экономики... Однако для реализации создаваемых экономическими условиями возможностей рационального использования земли необходимо определенным образом направлять деятельность организаций и лиц, имеющих отношение к использованию земли. Эту задачу и выполняет право»¹¹. Требования по рациональному использованию мелиорированных земель, обеспеченные силой государственного авторитета, становятся общеобязательными для всех землепользователей, других соответствующих организаций и органов государственного управления. Вот почему объективно и субъективно многие требования по обеспечению рационального использования мелиорированных земель (организационно-экономические, агротехнические и др.) необходимо облекать в определенные правовые формы (императивные, рекомендательные, локальные и т. д.), с тем чтобы последние воспринимались всеми, кому они адресованы, не как обычные пожелания, рекомендации, реализация которых зависит от субъективного усмотрения тех или иных лиц, а как общеобязательные, категорические веления государства.

Особое место вопрос о соотношении понятия рационального и эффективного использования мелиорированных земель занимает, в частности, и потому, что в литературе нет единого подхода в трактовке этого вопроса. Нередко рациональное использование земель сводят только к их экономически эффективному использованию, т. е. применительно к землям сельскохозяйственного назначения, к использованию их плодородия.

Однако между этими двумя понятиями нельзя ставить полный знак тождества. Понятие рационального использования земли не может быть исчерпано только эффективным их использованием, тем более что само понятие эффективности, как правило, не однозначно, и это порождает объективную необходимость установления конечной цели эффективности применительно к использованию тех или иных видов земель. «Не всякую эффективность в использовании земли,— признает Н. И.

¹¹ Краснов Н. И. Рациональное использование земли и право. С. 34—35.

Краснов,— нужно рассматривать как рациональное ее использование, а лишь эффективность в достижении целей землепользования, установленных государством»¹².

Действительно, эффективность использования земли как важный компонент рационального использования земли должна быть строго целенаправленной и иметь заранее предусмотренные пределы. Установление параметров этой целевой эффективности — прерогатива государства как исключительного собственника земли или в предусмотренных законом случаях основных землепользователей применительно ко вторичным землепользователям или своим нижестоящим производственно-хозяйственным структурным подразделениям (бригадам, фермам, отделениям и т. д.).

Рациональное использование земли, ограниченное целевой установкой высокоэффективного использования земли, можно квалифицировать как рациональное использование земли в узком смысле. Именно в такой трактовке можно согласиться с Н. И. Красновым в том, что «максимальная эффективность, несомненно, составляет основное требование в общем содержании понятия рационального использования. Но наличие других требований устраняет погоню за максимальной эффективностью в ущерб самой земле и другим видам природных богатств, не допускает хищнического, хотя и эффективного в данный момент использования земли, предотвращает вообще бесхозяйственное отношение к земле»¹³.

Концепция понятия рационального использования земли как ее эффективного использования, но в заранее заданных (ограниченных) пределах особенно подходит для мелиорированных земель. Объясняется это тем, что односторонняя погоня за высокими экономическими показателями (урожайностью) при эксплуатации (возделывании) мелиорированных земель, особенно земель с торфяно-болотными почвами, чревата отрицательными последствиями — эрозией почв с угрожающе быстрой перспективой полного выпадения их из земель, пригодных для сельского хозяйства. Практика возделывания осушенных торфяно-болотных земель (почв) в Белоруссии дает на этот счет весьма однозначный ответ.

¹² Краснов Н. И. Рациональное использование земли и право. С. 23.

¹³ Там же. С. 29.

В целях предотвращения нерационального, хотя экономически и эффективного, использования этих земель в Белорусской ССР действуют общеобязательные агротехнические требования при эксплуатации осушенных торфяно-болотных почв. По своей юридической природе они являются специальными правовыми требованиями и сводятся к следующим правилам:

— торфяно-болотные почвы с глубиной залегания торфа до одного метра в осушенном состоянии должны использоваться только под многолетние травы или культурные сенокосы и пастбища с возделыванием зерновых культур в период перезалужения;

— в хозяйствах, где более половины пашни расположено на мелкозалежных торфяниках, в порядке исключения должно допускаться возделывание зерновых культур с обязательным проведением мероприятий, обеспечивающих восстановление ими положительного баланса органического вещества (внедрение пожнивных кормовых культур, строгое соблюдение оптимальных сроков сева, ограничение частоты и глубины отвальной вспашки, уборка зерновых на повышенном срезе и др.);

— на торфяно-болотных почвах с глубиной залежи торфа более одного метра в осушенном состоянии должны применяться зернотравяные севообороты, в структуре которых посевные площади многолетних трав составляют не менее 50%;

— участки осушенных земель с различными типами почв (минеральные и торфяно-болотные) должны использоваться под сельскохозяйственные культуры исходя из преобладающего типа почв;

— вклинивающиеся в осушенные массивы торфяников участки с минеральными почвами должны выравниваться по плодородию с окружающими торфяно-болотными почвами путем внесения повышенных доз органических и минеральных удобрений, посева сидеральных культур, известкования и проведения других мероприятий;

— торфяно-болотные почвы, расположенные в затапливаемых поймах рек, должны использоваться главным образом под луговые угодья. Министерству мелиорации и водного хозяйства БССР и другим специализированным организациям предложено при проектировании объектов мелиорации на мелкозалежных торфяниках принимать норму осушения с учетом требований наиболее рационального их использования. Сельскохозяйственным

органам и областным исполнительным комитетам Советов народных депутатов, райисполкомам, руководителям и специалистам хозяйств поручено завершить полный перевод пропашных и в основном зерновых культур с мелкозалежных торфяников на минеральные почвы. В этих целях на основе данных инвентаризации осушенных земель (по состоянию на 1 ноября 1977 г.) и анализа их использования по районам, колхозам и совхозам зоны Белорусского Полесья было предложено разработать по каждому хозяйству предложения по совершенствованию структуры посевных площадей на торфяно-болотных почвах, пересмотреть действующие севообороты, систему обработки почв и внесения удобрений. Хозяйства, имеющие значительные площади торфяно-болотных почв, признано целесообразным специализировать преимущественно на мясном скотоводстве и производстве обезвоженных травяных кормов. Одновременно было признано необходимым определить меры по углублению специализации и повышению уровня концентрации в картофелеводстве, свекловодстве и овощеводстве в колхозах и совхозах, расположенных на землях с минеральными почвами. Рекомендовано при разработке планов закупок сельскохозяйственных продуктов по областям и районам учитывать наличие и состав торфяно-болотных почв по глубине залегания торфа, перспективы ввода в эксплуатацию новых площадей, наличие минеральных почв, пригодных для возделывания пропашных культур, с тем чтобы структура сельскохозяйственных культур способствовала наиболее рациональному использованию торфяников в зоне Белорусского Полесья.

Из сказанного вытекает, что экономический критерий эффективного использования мелиорированных земель не может быть полным синонимом понятия рационального использования этих земель вообще. Вот почему необходимо применительно ко всем землям, к мелиорированным в особенности, разработать концепцию понятия их рационального использования и в широком смысле, не ограничиваясь таким, хотя и важным, требованием, как их высокоэффективное экономическое использование.

Понятие рационального использования мелиорированных земель, помимо требования об эффективном использовании их, должно включать и другие требования как общего, так и специального характера: по обеспечению нормального функционирования водно-мелиоратив-

ных систем; по охране земель и сопутствующих ей природных объектов — водных ресурсов, лесных насаждений, недр земли; по обеспечению основного хозяйственно-целевого использования мелиорированных земель и т. д.

Некоторые из этих требований носят комплексный характер, т. е. направлены не только на обеспечение рационального использования мелиорированных земель, но и на их охрану, так как невозможно полностью отделить в действительности реализацию этих требований друг от друга. «Поскольку в едином биоценозе земля в силу ее природноестественных и экономических свойств является цементирующим звеном, в земельном законодательстве должны быть также отражены и экологические требования, связанные с охраной иных природных ресурсов, ибо от решения земельных вопросов в значительной мере зависит состояние окружающей среды в целом»¹⁴.

Рациональное использование земель предполагает прежде всего использование таких земель в соответствии с их хозяйственно-целевым назначением. Особенно это относится к мелиорированным землям.

Долговременная программа мелиорации, повышения эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны, одобренная октябрьским (1984 г.) Пленумом ЦК КПСС, исходит из необходимости всемерного вовлечения в сельскохозяйственный оборот ранее неиспользованных в сельском хозяйстве земель и повышения плодородия уже возделываемых в сельскохозяйственном производстве мелиорированных земель. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О долговременной программе мелиорации, повышения эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны» от 23 октября 1984 г.¹⁵ обязывает соответствующие партийные, советские и сельскохозяйственные органы и предприятия осуществлять мероприятия прежде всего по хозяйственно-целевому использованию мелиорированных земель и повышению их плодородия, в первоочеред-

¹⁴ Иконницкая И. А. Проблемы эффективности норм советского земельного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук.— М., 1979. С. 10.

¹⁵ СП СССР. 1984. № 32. Ст. 184.

ном порядке обеспечить получение в ближайшие годы высокой отдачи от действующих и вновь вводимых орошаемых и осушенных угодий на основе улучшения мелиоративного состояния земель, совершенствования эксплуатации водохозяйственных систем, внедрения индустриальных технологий и интенсивных систем земледелия, программированного выращивания урожаев сельскохозяйственных культур, освоения научно обоснованных севооборотов, применения прогрессивных форм организации труда, полного обеспечения хозяйств, имеющих мелиорированные земли, минеральными удобрениями и необходимой сельскохозяйственной техникой.

Задачи по хозяйственно-целевому использованию мелиорированных земель и других сельскохозяйственных угодий рельефно обрисованы в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1974 г. «О мерах по дальнейшему развитию сельского хозяйства Нечерноземной зоны РСФСР»¹⁶. Эти задачи по хозяйственно-целевому использованию земель сельскохозяйственного назначения сводятся к повышению эффективности сельскохозяйственного производства и ускорению темпов роста производительности труда в колхозах и совхозах путем более полного и рационального использования земельных, материально-технических и трудовых ресурсов, специализации и концентрации производства, перевода его на промышленную основу.

Иллюстрацией тому, что использование мелиорированных земель должно производиться строго по хозяйственно-целевому назначению, может служить содержание части второй ст. 38 Земельного кодекса БССР в редакции, утвержденной Указом Президиума Верховного Совета Белорусской ССР «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Белорусской ССР» от 14 мая 1980 г.¹⁷, принятым для приведения Земельного кодекса Белорусской ССР в соответствие с Конституцией СССР, Конституцией БССР и Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 января 1980 г. «О внесении изменений и дополнений в Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик»¹⁸.

В ст. 38 (часть вторая) Земельного кодекса БССР го-

¹⁶ СП СССР. 1974. № 9. Ст. 39.

¹⁷ СЗ БССР. 1980. № 14. Ст. 314.

¹⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 3. Ст. 42.

ворится: «Изъятие орошаемых и осушенных земель, пашни, земельных участков, занятых многолетними плодовыми насаждениями, культурными пастбищами, а также сенокосами и пастбищами, на которых проведены работы по их коренному улучшению, для несельскохозяйственных нужд, земель, занятых водоохранными, защитными и другими лесами первой группы, для использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, производится в исключительных случаях и только по постановлению Совета Министров Белорусской ССР. Изъятие указанных земель в целях предоставления их во временное краткосрочное пользование для строительства трубопроводов, линий электропередачи и других линейных сооружений может производиться в необходимых случаях на основании решения исполнительного комитета областного Совета народных депутатов».

Из содержания этой статьи Земельного кодекса Белорусской ССР вытекает единственный и однозначный вывод о том, что использование мелиорированных и других аналогичных земель не для сельскохозяйственных целей следует квалифицировать как нерациональное использование этого вида земель и прежде всего потому, что в данном случае не соблюдался бы принцип хозяйственно-целевого использования мелиорированных земель.

Между тем все нормативные земельно-правовые акты, определяющие правовой режим мелиорированных земель, специально подчеркивают, что эти земли должны использоваться только для возделывания сельскохозяйственных культур или иного оправданного использования в сельском хозяйстве, например в животноводческой отрасли, в качестве пастбищ, культурных сенокосов и т. д.

Так, «Основные направления в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике», одобренные Постановлением ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 2 марта 1979 г.¹⁹, считают основной задачей земледелия на мелиорированных землях повышение продуктивности и рациональное использование потенциального плодородия почв, достижение запрограммированных урожаев в кратчайший срок.

Предусматривается, что мелиорированные земли должны использоваться с учетом специализации сель-

¹⁹ Сел. газ. 1980. 21 февр.

ского хозяйства и природно-экономических условий его развития исходя из определенных агротехнических и экологических требований.

То, что рациональное использование земель предполагает прежде всего их целевое использование по назначению с учетом требований объективного экономического закона планомерного развития народного хозяйства, признается и в земельно-правовой литературе²⁰. Особенно же это показательно для использования мелиорированных земель. Как отметил Н. И. Краснов, «мелиорация — это улучшение земель для повышения эффективности их использования по основному целевому использованию»²¹. Повышенная необходимость хозяйственного целевого использования мелиорированных земель в значительной степени обусловливается тем обстоятельством, что общество вкладывает в мелиорацию земель большие материальные средства. Целевое использование мелиорированных земель в то же время обеспечивает более быструю окупаемость капитальных вложений, затраченных на мелиорацию земель.

Следует также иметь в виду, что когда речь идет о целевом использовании мелиорированных земель, то предполагается использование этих земель прежде всего для сельскохозяйственного производства. Но допустима и хозяйственно целесообразна более узкая целевая дифференциация использования мелиорированных земель в пределах самой отрасли сельскохозяйственного производства. Более того, именно узко специализированное целевое использование мелиорированных земель в сельскохозяйственном производстве (например, для возделывания отдельных культур или использования в качестве культурных пастбищ и сенокосов), как показывает практика, и обеспечивает наиболее рациональную эксплуатацию этих земель и их экономическую эффективность²².

²⁰ Аксененок Г. А. Обеспечение рационального использования земли // Сов. гос. и право. 1968. № 10. С. 18.

²¹ Краснов Н. И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного и лесного законодательства // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. — М., 1976. С. 19.

²² Как отмечалось на XXI Пленуме ЦК Компартии Белоруссии, использование мелиорированных земель для получения кормов имеет важное значение, поскольку республика специализируется на производстве животноводческой продукции. В настоящее время 60 процентов всех осушенных земель занято под сенокосами

Дифференцированное хозяйственно-целевое использование мелиорированных земель в сельскохозяйственном производстве во многом предопределяется, во-первых, специализацией самого производства, во-вторых, необходимостью защиты самих мелиорированных земель от водной и ветровой эрозии и других неблагоприятных агротехнических факторов, сопутствующих сельскохозяйственному возделыванию этих земель.

Одним из условий рационального использования в сельскохозяйственном производстве земель является устойчивость землепользования. Длительное использование участка для достижения одной хозяйственной цели — важнейшее условие успешного осуществления хозяйственной деятельности. Только при длительных сроках пользования землей обеспечивается экономически выгодное рациональное использование земельных ресурсов, в том числе и улучшение сельскохозяйственных угодий²³.

Особенно важна устойчивость землепользования в отношении мелиорированных участков земли, поскольку они нуждаются в систематическом поддержании и соблюдении определенных гидрологических и агротехнических условий, которые и придают земельным участкам улучшенные качественные свойства, определяющие их отнесение к разряду мелиорированных.

В литературе правильно отмечается, что «принцип рационального использования земель заложен прежде всего в установленном земельным законодательством приоритете использования лучших земель для нужд сельского хозяйства перед остальными видами землепользования»²⁴. Ст. 10 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик гласит, что земли, признанные в установленном порядке пригодными для нужд сельского хозяйства, прежде всего должны предо-

и пастбищами. Однако гектар их в последние годы дает лишь по 18—20 центнеров кормовых единиц. Из-за бесхозяйственного отношения к лугопастбищным угодьям, нарушения технологии залужения и перезалужения их, отсутствия планомерной работы по поддержанию продуктивности этих земель, бессистемного выпаса скота, большие площади сенокосов и пастбищ приходят в первоначальное состояние, заболачиваются, зарастают кустарниками (Сел. газ. 1984. 17 нояб.).

²³ Краснов Н. И. Государственное управление земельным фондом и рациональное использование земли // Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. С. 49.

²⁴ Там же. С. 48.

ставляться сельскохозяйственным предприятиям, организациям, учреждениям. Для строительства промышленных предприятий, жилых объектов, железных и автомобильных дорог, линий электропередачи, магистральных трубопроводов, а также для иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства, либо сельскохозяйственные угодья худшего качества. Предоставление для указанных целей земельных участков из земель государственного лесного фонда производится преимущественно за счет не покрытых лесом площадей или площадей, занятых кустарниками и малоценными насаждениями. Земельные участки под застройку на площадях залегания полезных ископаемых отводятся по согласованию с органами государственного горного надзора. Линии электропередачи, связи, прочие коммуникации проводятся преимущественно вдоль дорог, существующих трасс и т. д.

Таким образом, рассмотрев отдельные условия, черты, предпосылки и т. п., которые в своей совокупности дают представление о понятии рационального использования мелиорированных земель, можно прийти к выводу о том, что рациональное использование мелиорированных, как вообще и других видов земель, не может быть сведено к какому-либо одному, хотя и существенному, его признаку, а под это понятие (рациональное использование земли) подпадают многие, более или менее существенные условия, предпосылки и результаты использования этих земель. Понятие рационального использования мелиорированных земель как в общеэкономическом, агротехническом, так и в правовом смысле предопределяется факторами множественного порядка, которые по-разному, на разных уровнях и в различных формах опосредствуются соответствующими правовыми нормами.

Рациональное использование любого вида земли, в том числе сельскохозяйственного, не может быть сведено к какому-либо одному показателю (например, повышению экономической эффективности земли), оно должно быть подчинено политическим, экономическим, экологическим, социально-культурным и иным потребностям общества на данном этапе его развития. Например, ограничение эксплуатации земельных участков в целях их защиты от эрозии можно рассматривать как рациональное использование этих земель. Подобный вариант ра-

ционального использования земель в настоящее время рекомендуется в отношении мелкозалежных торфяных участков.

В понятие рационального использования мелиорированных земель (и вообще земель), на наш взгляд, могут включаться различные требования в зависимости от конкретных задач, решаемых обществом на данном этапе социально-экономического развития. В соответствии с этой концепцией экстенсивное земледелие можно рассматривать в ряде случаев как рациональное использование земли, а интенсивное — как нерациональное, хищническое. В общей оценке рационального или нерационального земледелия должен присутствовать (преобладать) конкретно-исторический подход.

При этом не может быть признано рациональным такое использование земли, при котором нерационально используются сопутствующие земле другие природные ресурсы (объекты) — воды, леса, недра или последним причиняется соответствующий урон, поскольку, как отмечает Н. И. Краснов, «организация рационального использования земли не может не включать требования учета взаимодействия земли с другими природными факторами и прежде всего с лесами, водами и недрами»²⁵. «Наряду с эффективностью использования земли учет взаимодействия ее с другими природными факторами является одним из необходимых элементов общего требования рационального использования земли»²⁶. Эти положения необходимо иметь в виду при эксплуатации осушенных земель, где фактор рационального использования водных ресурсов, эффективной эксплуатации водно-мелиоративных систем имеет решающее значение в высокоэффективном использовании этих земель.

При раскрытии правового понятия рационального использования земель необходимо исходить из рассмотрения различных аспектов этого понятия (экономического, агротехнического, экологического, общесоциального). Причем следует иметь в виду, что в различные периоды развития советского общества и всего народного хозяйства они могут играть и играют то более, то менее зна-

²⁵ Краснов Н. И. Рациональное использование земли и право // Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. С. 26.

²⁶ Там же. С. 27.

чительную роль. Так, в настоящее время наряду с экономическим во многих случаях на первый план выдвигается экологический аспект рационального использования земель.

Однако социальный критерий понятия рационального использования земель должен быть доминирующим перед всеми иными во все периоды развития народного хозяйства. В то же время он не остается неизменным и раз навсегда данным. В современный период, например, он претерпевает определенные изменения, несколько меняя остроту своей ориентации. Поскольку исторически справедливая цель распределения земли достигнута, на первый план выдвинулся такой социальный аспект, как рациональное использование ее с точки зрения обеспечения всех жизненно важных условий существования советского народа и грядущих ему на смену поколений (обеспечение продовольствием, создание благоприятной экологической ситуации и т. д.).

Разумеется, что социальный критерий понятия рационального использования земель, будучи в известной степени общим, обобщающим признаком этого понятия, включает в себя прямо или опосредствованно некоторые элементы других критериев, показателей рационального использования земель — экономического, агротехнического, экологического и др.

Во взаимосвязи с понятием рационального использования мелиорированных земель находится понятие правовой охраны мелиорированных земель. Оно может быть раскрыто только с учетом общей концепции правовой охраны окружающей среды и ее разновидностей, а также понятия правовой охраны земель, земель сельскохозяйственного назначения в особенности.

Между тем в юридической литературе не выработано единого взгляда на понятие правовой охраны природы. Представители одной концепции исходят из того, что охрана природы и рациональное использование ее ресурсов хотя и связаны друг с другом, но не являются равнозначными категориями. «Их соотношение не укладывается в понятие целого и части, общего и отдельного,— пишут В. В. Петров и О. С. Колбасов.— Они отражают зависимость двух форм взаимодействия человека и природы — природопользования и охраны природы. Охрана природы обусловливается развитием масштабов и совершенствованием средств потребления природы.

В то же время она придает потреблению природы рациональное направление»²⁷.

Представители второй концепции, наоборот, считают, что «природопользование и охрана природы — это не две самостоятельные формы взаимодействия общества и природы..., а единая сложноподчиненная, взаимообусловленная задача управления природопользованием в процессе производственной деятельности»²⁸.

Мы также склоняемся к позиции авторов, не приемлющих концепцию расщепленного понятия охраны природы на природопользование и собственно охрану природы. Определенный теоретический изъян ощутим и в попытке изолировать, обособить понятие «охрана природы» в ее узком смысле от «механизма природопользования», который в реальной действительности является составной частью понятия охраны природы во всей ее сложности и многогранности. Как отмечается в литературе, «сохранность (в заданных пределах) природы является одним из критериев природопользования в части его рациональности»²⁹.

Следует согласиться и с тем, что отрыв целей охраны природы от рационального природопользования приводит к тому, что действующие правовые нормы, направленные на обеспечение сохранности окружающей среды, располагаются как бы на «границах» производственной деятельности, создают внешний ее контур, не проникают «вглубь» и потому существенно не влияют на формирование самого производственного процесса³⁰. Отмечается также, что «охрана природы», в том числе ее правовой механизм, должна активно работать в самом природопользовании, во всех организационно-экономических, технико-технологических и других производственных формах проявления и выражения «природопользования».

В связи с этим важно, чтобы все организационно-экономические и производственно-технологические параметры, направленные на использование природных ресурсов, были бы поставлены в определенные, иногда жесткие

²⁷ Правовая охрана природы в СССР.— М., 1976. С. 56.

²⁸ Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский В. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды.— Киев, 1978. С. 10.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же.

правовые режимы применительно к конкретным задачам охраны природы в данном районе или к определенным природным ресурсам.

Совмещенная концепция понятия охраны природы, составной органической частью которой должно являться и оптимальное природопользование, в наибольшей степени будет соответствовать решению актуальнейшей проблемы, а именно тому, чтобы природоохранные, экологические мероприятия пронизывали всю производственную деятельность организаций и предприятий. «Выраженные в правовых формах требования рационального использования земли субъективно воспринимаются поэтому соответствующими организациями и лицами как необходимые. В этом состоит одна из особенностей той роли, которую выполняет право в качестве средства обеспечения рационального использования земли»³¹.

Двуединая задача природоохранительной функции социалистического права, выражающейся не только в консервативной охране природной среды, но и в обеспечении рационального использования природных ресурсов, особенно плодотворно может быть реализована применительно к охране таких природных объектов, как земли, особенно земли сельскохозяйственного назначения, в том числе мелиорированные. Не случайно в литературе признается, что главной задачей в охране земель является обеспечение их рационального использования и сохранения почвенного плодородия как базы для дальнейшего развития всего народного хозяйства и роста жизненного уровня народа³².

На органическую связь и взаимообусловленность рационального использования и охраны земель указывает Н. И. Краснов: «Рациональное использование земли не может быть ограничено только эффективным ее использованием с учетом ее взаимодействия с другими природными факторами. Рациональное использование земли вместе с тем предполагает необходимость такой организации распределения земли и пользования ею, которая обеспечивала бы охрану земли как специфического по-

³¹ Краснов Н. И. Рациональное использование земли и право // Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. С. 35.

³² Колотинская Е. Н. Правовая охрана земель // Правовая охрана природы в СССР.— М., 1976. С. 136.

стоянного условия всякой деятельности человека и главного средства производства в сельском хозяйстве»³³. Далее Н. И. Краснов отмечает, что наличие особенностей земли вызывает необходимость включения в общее содержание понятия рационального использования земли также и требования охраны земли как условия всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве³⁴. «Требование рационального использования земли,— отмечает и И. А. Иконницкая,— в первую очередь означает охрану сельскохозяйственных земель, и особенно почв, наиболее необходимых для жизни человека»³⁵.

Вместе с тем следует признать, что научно обоснованное, рациональное использование земель является своеобразным специфическим видом их охраны, как бы побочным или, вернее, конечным результатом рационального использования.

В этом контексте становится понятней и объективная необходимость научной разработки и более общей цельной концепции правовой охраны земель, особенно земель сельскохозяйственного назначения, и самостоятельное, автономное ее закрепление в законодательстве, что особенно свойственно новейшему земельному и природоохранительному законодательству. Так, ст. 1 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 7 января 1980 г. «О внесении изменений и дополнений в Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик»³⁶ (и соответственно ст. 1 Земельного кодекса БССР в новой редакции) гласит: «Задачами земельного законодательства... являются регулирование земельных отношений в целях обеспечения в интересах настоящего и будущих поколений научно обоснованного, рационального использования и охраны земель, создания условий повышения их эффективности, охрана прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в области земельных отношений».

³³ Краснов Н. И. Рациональное использование земли и право // Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. С. 29.

³⁴ Там же. С. 27.

³⁵ Иконницкая И. А. Проблемы эффективности норм советского земельного права. С. 1.

³⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 3. Ст. 42.

В этой статье наряду с научно обоснованным, рациональным использованием земель важнейшей задачей земельного законодательства называется охрана земель. В преамбуле Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и в преамбуле Земельного кодекса Белорусской ССР содержится указание на то, что «земля — важнейшее богатство советского общества — является главным средством производства в сельском хозяйстве и пространственным базисом размещения и развития всех отраслей народного хозяйства. Научно обоснованное, рациональное использование всех земель, охрана их и всемерное повышение плодородия почв являются общенародной задачей».

Непосредственно об охране земель как важнейшей природоохранительной задаче говорится в законах об охране природы всех союзных республик. Так, например, в Законе РСФСР «Об охране природы в РСФСР», принятом 27 октября 1960 г.³⁷, содержится положение о том, что подлежат охране все земли, особенно пахотные, закрепленные за землепользователями, как основные средства производства в сельском хозяйстве. Все землепользователи обязаны систематически осуществлять с учетом местных условий комплекс агротехнических, мелиоративных и противоэрозийных мероприятий, направленных на сохранение почвенного покрова, поддержание наивыгоднейшего режима почвенной влаги и плодородия почв. Каждый совхоз, колхоз и другие организации обязаны располагать данными о характере и особенностях почв на закрепленных за ними землях в целях рациональной организации внесения удобрений, правильного управления процессами, которые регулируют жизнь самой почвы и влияют на урожай производимых на ней культур³⁸.

Как и рациональное использование, охрана земель обеспечивается прежде всего экономическими, организационно-хозяйственными, агротехническими и другими мероприятиями. Каждое из этих мероприятий может иметь самостоятельное практическое и научное значение с точки зрения эффективности решения задач по охране той или иной категории земель. Однако особую значи-

³⁷ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.

³⁸ Аналогичные положения содержит и Закон об охране природы в Белорусской ССР. См.: Охрана природы — всенародное дело: Сб. законов, постановлений и положений по охране природы в Белорусской ССР. — 2-е изд., доп. — Мн., 1967. С. 10—11.

мость приобретают правовые меры по обеспечению охраны земель как вообще сами по себе, так и особенно как стимуляторы и гаранты реализации соответствующих организационных, агротехнических, экономических и других мер, направленных на охрану земель. Поэтому правовая форма охраны земель в общей системе мер, обуславливающих их сохранность, приобретает важное значение. Игнорирование правовой формы охраны земель, как показывает практика, может существенно снижать или вообще сводить на нет эффективность всех других мероприятий по охране земель, особенно земель сельскохозяйственного назначения, в том числе мелиорированных земель.

На октябрьском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС, одобдившем Долговременную программу мелиорации земель, обращалось особое внимание на необходимость решения экологических проблем, возникающих в связи с мелиорацией земель. «Осуществляя широкую мелиорацию, мы так или иначе вторгаемся в природу,— отмечалось на Пленуме ЦК КПСС.— Поступать нужно очень осторожно, чтобы, преобразуя землю, не только не нанести ей вреда, а улучшить ее, облагородить, умножить возможности природы. Все мы обязаны жить не только сегодняшним днем, но и завтрашним, не допускать поспешных, непродуманных решений. Здесь уместно напомнить высказывание К. Маркса о том, что люди, как добрые отцы семейств, должны оставить ее улучшенной последующим поколениям»³⁹.

Под правовой охраной мелиорированных земель следует понимать систему (совокупность) содержащихся в правовых нормах требований, направленных на количественную и качественную сохранность земель, восстановление, поддержание и увеличение их почвенного плодородия в целях постоянного поддержания производительного потенциала этих земель, способных высокоэффективно и с наименьшими экономическими и экологическими издержками выполнять роль основного средства производства в сельском хозяйстве в условиях нарастающей его интенсификации.

От правовой охраны мелиорированных земель следует отличать охрану правового режима мелиорированных земель, охрану права землепользования. «Правовая ох-

³⁹ Правда. 1984. 24 окт.

рана режима орошаемых земель,— отмечает У. И. Илебаев,— это правовая борьба с нарушениями права государственной собственности на орошаемую землю, прав землепользователей по использованию поливных земель и их законных интересов, а также с нарушениями со стороны землепользователей возложенных на них законодательством обязанностей»⁴⁰.

В отличие от охраны права землепользования или правового режима земель надо иметь в виду, что когда речь идет о правовой охране земель как таковых, то непосредственным объектом охраны является сама земля как природный материальный объект со всеми присущими ей свойствами — плодородием, пространственным базисом и другими естественными атрибутами. Причем применительно к землям сельскохозяйственного назначения основным объектом охраны выступает почва, т. е. ее плодородие, производительная сила в сфере сельскохозяйственного производства.

Как отмечается в юридической литературе, для признания того или иного элемента материального мира объектом правовой охраны природы необходимо наличие следующих трех признаков: а) естественный характер его происхождения; б) состояние в цепи экологической системы природы, т. е. органическая связь с экологической системой; в) выполнение им жизнеобеспечительных функций, определяющих социально-экономическую ценность этих объектов для общества⁴¹. Все эти признаки присущи такому природному объекту, как земля.

Правовой охране могут подлежать и объекты, возникающие в результате приспособления природы к потребностям хозяйственного и культурного развития (измененные русла рек, водохранилища и др.). К этим объектам относятся и мелиорированные земли. Входят ли подобные объекты в число природоохранительных объектов зависит от степени воздействия их на качество окружающей природной среды и экологической системы в целом⁴².

В научной литературе отмечается, что «земля как

⁴⁰ Илебаев У. И. Теоретические основы правового режима орошаемых земель в СССР. С. 153; Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования.— М., 1974.

⁴¹ Правовая охрана природы: Учебн. для высших юридич. заведений СССР // Под ред. В. В. Петрова.— М., 1980. С. 46.

⁴² Там же. С. 48.

объект правовой охраны понимается в смысле поверхности земли, почвы. Экологическое значение почвы состоит в том, что она осуществляет связь живой и неживой природы, атмосферного воздуха, вод и недр»⁴³. Поверхностный слой земли является источником пищи для флоры и фауны. Он аккумулирует и нейтрализует естественные осадки и отходы техногенной деятельности людей. Помимо главного средства производства в сельском хозяйстве земля выступает в качестве операционного базиса всякой человеческой деятельности.

Важная цель правовой охраны земель состоит в предотвращении ее истощения и загрязнения. Она осуществляется путем организации мер по повышению плодородия почв, борьбе с водной и ветровой эрозией, предотвращению загрязнения почв отходами промышленности и сельского хозяйства, химическими веществами, нефтепродуктами. Для охраны земель принципиально важное значение имеет обеспечение охраны лесов от истощения, охраны вод, недр, атмосферного воздуха от загрязнения⁴⁴.

В общем соглашаясь с перечисленными целями правовой охраны земель, следует обратить внимание на неполный перечень важнейших задач, решаемых непосредственно правовой охраной земель, и прежде всего такой из них, как борьба с уменьшением количественного состава земель, прежде всего земель сельскохозяйственного назначения, а также земель, пригодных для использования в промышленности, транспорте, градостроительстве и других отраслях народного хозяйства в качестве территориального пространственного базиса.

В содержание правовой охраны мелиорированных земель должны входить органической составной частью все законодательные требования предупредительного, закрепительного и восстановительного характера, прямо или косвенно направленные на охрану мелиорированных земель, а также требования об ответственности за нарушения законодательства об охране земель. Нормы, направленные на рациональное использование и охрану земель, содержатся в Конституции СССР и Конституции БССР, Основах земельного законодательства Союза ССР

⁴³ Правовая охрана природы: Учебн. для высших юридич. заведений СССР. С. 55—56.

⁴⁴ Там же. С. 56.

и союзных республик, в Земельном кодексе БССР, других нормативных актах.

Так, ст. 13 Основ земельного законодательства гласит, что землепользователи обязаны проводить эффективные меры по повышению плодородия почв, осуществлять комплекс организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических мероприятий по предотвращению ветровой и водной эрозии почв, не допускать засоления, заболачивания, загрязнения земель, зарастания их сорняками, а также других процессов, ухудшающих состояние почв.

Мероприятия по мелиорации и охране земель, полезному лесоразведению, по борьбе с эрозией почв и другие меры, направленные на коренное улучшение земель, предусматриваются в государственных планах развития народного хозяйства и осуществляются соответствующими министерствами, ведомствами и землепользователями.

Специальной охране подлежат сельскохозяйственные угодья, особенно орошаемые и осушенные земли. Колхозы, совхозы, другие предприятия, организации и учреждения, пользующиеся землями сельскохозяйственного назначения, обязаны охранять, восстанавливать и повышать плодородие почв.

Промышленные и строительные предприятия, организации и учреждения обязаны не допускать загрязнения сельскохозяйственных и других земель производственными и другими отходами, а также сточными водами.

Законодательством Союза ССР и союзных республик могут быть установлены меры материального поощрения землепользователей, стимулирующие осуществление мероприятий по охране земель, повышению плодородия почв и вовлечению в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель.

Применительно к охране мелиорированных земель принципиальное значение имеет законодательно установленное положение о приоритете земель сельскохозяйственного назначения (ст. 10 Основ земельного законодательства). Сущность его состоит в том, что земли, признанные в установленном порядке пригодными для нужд сельского хозяйства, прежде всего должны предоставляться сельскохозяйственным предприятиям, организациям и учреждениям. А поскольку мелиорированные земли уже по своему основному признаку предназначены

для сельскохозяйственного использования, то установленный принцип приоритета сельскохозяйственных земель имеет важное правоохранительное значение и для этого вида земель.

Установлено, что для строительства промышленных предприятий, жилых объектов, железных и автомобильных дорог, линий электропередачи, магистральных трубопроводов, а также для иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства, либо сельскохозяйственные угодья худшего качества. Линии электропередачи, связи и прочие коммуникации проводятся главным образом вдоль дорог, существующих трасс и т. п.

Несмотря на установленные ограничения в использовании земель, пригодных для сельского хозяйства, для несельскохозяйственных целей в Белорусской ССР в 1965—1980 гг. изъято из сельскохозяйственного пользования более 242 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе 101 тыс. га пашни. В ряде случаев имел место необоснованный отвод земель сельскохозяйственного назначения⁴⁵.

Л. Б. Шейнин утверждает, что «закон не признает мелиорации земель юридическим фактом, то есть фактом, с которым связаны определенные правовые последствия»⁴⁶. На наш взгляд, такое утверждение нуждается в уточнении. Формально закон не говорит о мелиорации земель как о юридическом факте. Но косвенно улучшение земель в такой степени, что они подпадают под категорию мелиорированных и учитываются в земельном балансе как таковые, вполне можно рассматривать как юридический факт, влекущий определенные правовые последствия, которые четко отражены в земельном законодательстве. Так, с момента перевода земель в разряд мелиорированных изменяется их правоохранительный режим в сторону ужесточения по сравнению с правоохранительным режимом немелиорированных земель. Это выражается прежде всего в запрете использовать земли для несельскохозяйственных целей, в более конт-

⁴⁵ Сов. Белоруссия. 1981. 20 марта.

⁴⁶ Шейнин Л. Б. Некоторые правовые проблемы мелиорации // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин.— М., 1976. С. 43.

ролируемом процессе отвода и предоставления таких земель и т. д.

Отличие правоохранительного режима мелиорированных земель от правоохранительного режима немелиорированных земель хорошо зафиксировано в ст. 38 Земельного кодекса БССР, которая предусматривает, что изъятие орошаемых и осушенных земель, пашни, земельных участков, занятых многолетними плодовыми насаждениями, культурными пастбищами, а также сенокосами и пастбищами, на которых проведены работы по их коренному улучшению, для несельскохозяйственных нужд, земель, занятых водоохранными, защитными и другими лесами первой группы, для использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, производится в исключительных случаях и только по постановлению Совета Министров Белорусской ССР. Изъятие указанных земель в целях предоставления их во временное краткосрочное пользование для строительства трубопроводов, линий электропередачи и других линейных сооружений может производиться в необходимых случаях на основании решения исполнительного комитета областного Совета народных депутатов.

Земельный кодекс БССР (ст. 46, ч. II) не допускает уменьшения площадей орошаемых и осушенных земель, пашни, ценных многолетних плодовых насаждений, иных высокопродуктивных угодий, в том числе перевода их в менее продуктивные угодья, за исключением случаев особой необходимости, определяемых Советом Министров БССР.

До настоящего времени перечень особых случаев, дающих основание для уменьшения особо ценных земель сельскохозяйственного назначения, не разработан. Практика к особым случаям относит государственную или общественную надобность в таких землях. Однако представляется целесообразным разработать хотя бы примерный перечень таких исключительных случаев. В настоящее время Советы Министров союзных республик в каждом конкретном случае определяют социально-экономическую, экологическую и иную целесообразность и обоснованность, вернее, необходимость уменьшения мелиорированных или других высокопродуктивных земель по каждому конкретному ходатайству.

Другое важное направление в охране мелиорированных земель сводится к недопущению утраты мелиориро-

ванными землями свойств и качеств, приобретенных в результате мелиорации, вследствие чего они утратили бы агротехнические, экономические и правовые признаки мелиорированных земель.

Речь прежде всего должна идти о правовой охране мелиорированных земель, как и вообще всех видов земель сельскохозяйственного назначения, от истощения и загрязнения.

Истощение мелиорированных земель наступает, когда последние в силу воздействия природных факторов или хозяйственной деятельности человека теряют приобретенные в процессе мелиорации плодородные свойства, непосредственно или под воздействием указанных факторов утрачиваются, ликвидируются определенные гидротехнические и аналогичные им условия, способствующие поддержанию, восстановлению и увеличению плодородия этих земель, равно как других свойств, делающих их пригодными для использования в сельскохозяйственном производстве. Об истощении мелиорированных земель можно говорить, когда имеет место заболачивание, закустаривание, запесочивание, зарастание почвы сорняками и т. д.

Говоря о мелиорированных землях, следует различать естественное плодородие почвы, образующееся в течение веков под воздействием природных процессов, и искусственное плодородие, являющееся следствием целенаправленного воздействия человека на природу. Охране подлежит как искусственное, так и естественное плодородие мелиорированных земель. Причем специфика правовой охраны мелиорированных земель состоит прежде всего в охране искусственного плодородия, которое явилось результатом проведенных мелиоративных мероприятий или постоянно поддерживаемых гидротехнических условий и т. д.

Большой урон мелиорированным землям наносится ветровой и водной эрозией. В связи с этим ст. 26 Земельного кодекса БССР обязывает землепользователей проводить эффективные меры по повышению плодородия почв, осуществлять комплекс организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических мероприятий по предотвращению ветровой эрозии почв, не допускать засоления, заболачивания, загрязнения земель, зарастания их сорняками, а также других процессов, ухудшающих состояние почв. При осу-

шествии агротехнических и лесозащитных работ, дорожного, гидротехнического, мелиоративного и прочих видов строительства земельное законодательство запрещает применение приемов и методов, способствующих развитию водной и ветровой эрозии почв, заболачивания и других процессов, снижающих плодородие почв.

Конкретная система мер, направленная на предохранение почв от ветровой и водной эрозии, предусмотрена и специальными нормативными актами как союзного, так и республиканского законодательства. Важнейшими из них являются постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии»⁴⁷, постановление Совета Министров СССР от 13 октября 1975 г. «О мерах по улучшению организации работ по защите почв от ветровой и водной эрозии»⁴⁸, постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 15 июня 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии»⁴⁹ и постановление Совета Министров БССР от 24 декабря 1975 г. «О мерах по улучшению организации работ по защите почв от ветровой и водной эрозии»⁵⁰.

Данные нормативные акты содержат конкретные правовые предписания, направленные на предотвращение ветровой и водной эрозии, и содержат конкретный перечень противоэрозионных мероприятий, которые в обязательном порядке должны проводить как сельскохозяйственные, так и несельскохозяйственные землепользователи, а также государственные сельскохозяйственные органы. Так, в районах распространения водной эрозии, к которым относится и Белоруссия, предложено соблюдать определенные агротехнические приемы возделывания почвы, например обработку почвы и посевов сельскохозяйственных культур поперек склона, контурную вспашку, углубление пахотного слоя и применение других способов обработки почвы, уменьшающих сток поверхностных вод; почвозащитные севообороты, полосное размещение сельскохозяйственных культур, залужение крутых склонов, выращивание полезащитных лесных полос, облесение оврагов, балок, пес-

⁴⁷ СП СССР. 1967. № 9. Ст. 45.

⁴⁸ СП СССР. 1975. № 21. Ст. 144.

⁴⁹ СЗ БССР. 1967. № 20. Ст. 281.

⁵⁰ СЗ БССР. 1976. № 3. Ст. 45.

ков, берегов рек и водоемов, строительство противоэрозионных гидротехнических сооружений (прудов, лиманов, обвалование вершин оврагов и др.).

Действующее законодательство относительно мер, направленных против ветровой и водной эрозии, в одних случаях употребляет термин «охрана почв» от водной и ветровой эрозии (см. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, Земельный кодекс БССР), в других — термин «защита почв» (см. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии», другие нормативные акты). Встает вопрос, одинаковый ли смысл вкладывает законодатель в эти термины. Следует признать, что и в земельном законодательстве, и в практике его применения эти понятия воспринимаются как тождественные. Вместе с тем различие не случайно. Мы склонны этим терминологическим нюансам придать и определенный теоретический и практический смысл. И сводится, по нашему мнению, он должен к следующему выводу.

Термин «охрана почв» было бы, видимо, наиболее правильно употреблять только в тех случаях, когда речь идет об охране земель (почв) от неблагоприятных воздействий производственно-хозяйственной и иной деятельности человека, которая всегда обусловлена субъективным фактором этой деятельности.

Что же касается термина «защита почв», то последний должен применяться только к случаям предохранения земель от действия стихийных природных сил, к которым относятся такие разрушительные силы природы, как ветровая, водная эрозия и др. И, видимо, не случайно в вышеназванных постановлениях, предусматривающих меры против ветровой и водной эрозии, говорится именно о «защите почв» от объективно действующих разрушительных сил природы.

Вместе с тем наше земельное законодательство не выдерживает до конца этот принцип употребления терминов «охрана почв» и «защита почв». Прежде всего это относится к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и земельным кодексам союзных республик. Между тем, например, Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик и Лесной кодекс БССР термины «охрана лесов» и «защита лесов» применяют дифференцированно в зависимости от

того, идет ли речь о сохранении лесов от воздействия самого человека, его хозяйственной и иной деятельности или же от разрушительных стихийных сил природы. Аналогичное терминологическое уточнение было бы полезным и в земельном законодательстве.

Важную роль в борьбе с водной и ветровой эрозией призвана сыграть Генеральная схема противоэрозионных мероприятий, разрабатываемая в соответствии с Генеральной схемой использования земельных ресурсов Белорусской ССР и схемами комплексного использования и охраны водных и земельных ресурсов в бассейнах рек. Генеральная схема противоэрозионных мероприятий включает систему противоэрозионных мероприятий для крупных природно-экономических или административных районов с учетом их природных, агротехнических, экономических и других особенностей⁵¹.

Рациональному использованию и охране мелиорированных земель призваны также способствовать разработанная схема рационального размещения охраняемых природных территорий по Белорусской ССР и утвержденные основные положения этой схемы, в соответствии с которыми предусматривается проектирование мелиоративных систем с учетом возможности организации полного или частичного водооборота, а также проведение мелиоративных работ по улучшению состояния территорий, прилегающих к охраняемым природным объектам.

⁵¹ Мелиорация: Энцикл. справочник. С. 105—106.

Глава III

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПО РАЦИОНАЛЬНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ И ОХРАНЕ МЕЛИОРИРОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬ

Права и обязанности землепользователей (преимущественно их обязанности) по рациональному использованию и охране мелиорированных земель проистекают из трех разновидностей норм земельного законодательства, которыми установлены: общие требования для всех землепользователей по рациональному использованию и рациональному использованию и охране земель сельскохозяйственной, промышленной и т. д.); требования по рациональному использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения как земель определенной категории; специальные требования по рациональному использованию и охране только мелиорированных земель.

В целом же правовое обеспечение рационального использования земли, как это общепризнано в юридической литературе, достигается в первую очередь путем установления соответствующих прав и обязанностей землепользователей и органов государственного управления, ведающих вопросами использования земли, а также установлением и применением ответственности за нарушение порядка пользования землей. В пределах данной методологической схемы мы и будем рассматривать вопросы правового обеспечения рационального использования, а затем охраны мелиорированных земель.

В юридической литературе уже обращалось внимание на большое практическое и теоретическое значение исследования прав и обязанностей сельскохозяйственных предприятий по использованию земель в сельскохозяйственном производстве, где они являются основным средством производства. При этом особо подчеркивалось, что обязанности землепользователей неразрывно связаны с их обязанностями как хозяйствующих субъ-

ектов права и всегда адекватны уставным задачам сельскохозяйственных предприятий как юридических лиц¹. Неразрывная связь обязанностей колхозов, совхозов, других аналогичных землепользователей по рациональному использованию земли с их обязанностями как хозяйствующих субъектов, обусловленность объема и содержания прав и обязанностей этих землепользователей по использованию земли теми экономическими задачами, которые стоят перед сельскохозяйственными предприятиями по развитию производства, особенно рельефно проявляется в отношении земель сельскохозяйственного назначения, следовательно, и мелиорированных земель, выступающих главным средством производства в сельском хозяйстве².

Другой важной особенностью прав и обязанностей землепользователей является то, что они в большинстве своем также тесно связаны между собой. Ст. 11 Основ земельного законодательства предусматривает, что землепользователи не только имеют право, но и обязаны пользоваться земельным участком в соответствии с его прямым назначением. Иначе говоря, на землепользователей возлагается обязанность должным образом реализовать предоставленные им права³.

Требования по рациональному использованию мелиорированных земель содержатся в нормах земельного законодательства, определяющих общие права и обязанности землепользователей независимо от их принадлежности к определенной категории земель единого государственного земельного фонда СССР.

Прежде всего землепользователи (колхозы, совхозы) имеют право и обязанность пользоваться мелиорированными земельными участками в тех целях, для которых они им предоставлены. Причем они обязаны рационально использовать предоставленные им земельные участки, не совершать на них действий, нарушающих интересы соседних землепользователей (ст. 19 Земельного кодекса БССР). В то же время целевое предназначение земельных участков предопределяет объем и содержание

¹ Халевина Л. П. Право землеиспользования колхозов // Право землеиспользования в СССР и его виды.— М., 1964. С. 387.

² Там же.

³ Комментарий к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик // Под ред. Г. А. Аксененка и Н. А. Сыродоева.— М., 1974. С. 80.

прав и обязанностей конкретных землепользователей. Целевое назначение использования земли устанавливается государством, и землепользователи не вправе изменять ее целевое использование.

В зависимости от целевого назначения каждого земельного участка, предоставленного в пользование, колхозы, совхозы и другие землепользователи имеют право в установленном порядке:

- возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения;

- производить посевы сельскохозяйственных культур, посадку лесных, плодовых, декоративных и других насаждений;

- проводить оросительные, осушительные и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водоемы;

- пользоваться сенокосами, пастбищами и другими угодьями;

- использовать для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф и водные объекты, а также эксплуатировать другие полезные свойства земли.

В ряде случаев права землепользователей могут быть ограничены законом в государственных интересах, а также в интересах других землепользователей (ст. 20 Земельного кодекса БССР).

Перечисленные аспекты возможного использования земельных участков потенциально полностью распространяются и на мелиорированные земли. Однако в каждом конкретном случае землепользователи мелиорированных участков должны строго придерживаться следующего основополагающего правила: все иные аспекты пользования землей или использования ее полезных свойств не должны осуществляться в ущерб основному целевому назначению этих земель. А поскольку основной целью эксплуатации мелиорированных земель является использование их в сельскохозяйственном производстве в качестве основного средства производства для получения сельскохозяйственной продукции, на землепользователях лежит обязанность по обеспечению их рационального использования прежде всего с точки зрения их целевого использования.

Так, в целях успешной производственно-хозяйственной деятельности землепользователи имеют право на закрепленных за ними земельных участках возводить жи-

лые, производственно-хозяйственные, культурно-бытовые и другие необходимые строения и сооружения.

Как известно, строительство жилых, культурно-бытовых и других аналогичных объектов в сельской местности осуществляется в Белорусской ССР в соответствии с Правилами застройки сельских населенных пунктов, утвержденных Советом Министров республики 23 января 1981 г.⁴ Сельские населенные пункты должны застраиваться на основе схем районной планировки и соответствующего индивидуального проекта или индивидуальной схемы планировки и застройки населенного пункта. Первые утверждаются исполнительным комитетом областного Совета народных депутатов. Проекты планировки центральных усадеб колхозов и совхозов также утверждаются облисполкомом. Вторые, т. е. схемы планировки и застройки населенных пунктов, утверждаются исполнительным комитетом районного Совета народных депутатов.

Что касается строительства производственно-хозяйственных объектов, то место расположения последних землепользователи (колхозы, совхозы, другие сельскохозяйственные предприятия и организации) выбирают с соблюдением требований, содержащихся в Положении о порядке размещения объектов внутрихозяйственного строительства, утвержденном Постановлением Совета Министров БССР от 27 сентября 1977 г.⁵

Согласно этому положению, объекты внутрихозяйственного строительства колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений должны размещаться в соответствии с утвержденной схемой или проектом районной планировки, проектами внутрихозяйственного землеустройства, проектами или схемами планировки и застройки населенных пунктов.

Для размещения объектов, не предусмотренных вышеназванными документами, колхозы, совхозы и другие землепользователи обязаны возбуждать перед исполнительным комитетом районного Совета народных депутатов ходатайство о выборе места размещения объекта внутрихозяйственного строительства с указанием целевого назначения, ориентировочной площади участка и

⁴ СЗ БССР. 1981. № 3. Ст. 60.

⁵ СЗ БССР. 1977. № 28. Ст. 443.

намечаемого расположения этого объекта, со ссылкой на решение соответствующего органа о строительстве.

Для размещения объекта внутрихозяйственного строительства должны выбираться земельные участки, как правило, в нескольких вариантах, границы которых наносятся на копию плана соответствующего землепользования. Копия плана должна заверяться главным инженером-землеустроителем района, районным архитектором (главным архитектором колхоза, директором совхоза и др.).

Положение о порядке размещения объектов внутрихозяйственного строительства предусматривает, что использование орошаемых и осушенных земель, пашни, земельных участков, занятых многолетними плодовыми насаждениями, водоохранными, защитными и другими лесами первой группы, для размещения объектов внутрихозяйственного строительства допускается в случаях особой необходимости и только по решению исполнительного комитета областного Совета народных депутатов. В этих случаях исполнительный комитет районного Совета народных депутатов рассматривает акт о выборе земельного участка и свое решение вместе с материалами комиссии направляет в областной агропромышленный комитет.

Областной агропромышленный комитет совместно с управлением по строительству и архитектуре облисполкома в 10-дневный срок рассматривает поступившие материалы и со своим материалом, согласованным с филиалом института «Белгипрозем», направляет их на рассмотрение облисполкома.

Положение особо оговаривает, что отводимые для внутрихозяйственного строительства площади орошаемых и осушенных земель, равно как и других ценных участков, подлежат восстановлению за счет освоения новых земель с таким расчетом, чтобы площади этих угодий в целом по хозяйству не сокращались.

Восстановление площадей сельскохозяйственных угодий взамен намечаемых к занятию под объекты строительства или проведение работ по коренному улучшению имеющихся сельскохозяйственных угодий (как компенсация за отводимые под внутрихозяйственные объекты земли) должно осуществляться, как правило, до начала строительства объекта по планам, разработанным хозяйствами и утвержденным райисполкомом.

В свете изложенного представляется не совсем точным утверждение А. Блейхмана о том, что поскольку строительство в колхозах и совхозах ведется в границах земель сельскохозяйственного назначения, то при отводе их не требуется возмещать потери сельскохозяйственного производства⁶. Как отмечалось, законодательство Белорусской ССР предусматривает в ряде случаев такое возмещение, хотя и в своего рода натуральной форме и в границах своего хозяйства — колхоза, совхоза и т. д.

Вместе с тем следует полностью поддержать тревогу А. Блейхмана относительно практики тех колхозов и совхозов, которые не проявляют должной заботы о рациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения, в том числе мелиорированных земель, об использовании этих земель по прямому целевому назначению. Среди причин нерадивого отношения к земле он правильно отмечает несовершенство ряда проектов планировки и застройки усадеб сельскохозяйственных предприятий и организаций, особенно колхозов, в которых недостаточно строго учитываются требования земельного законодательства по экономии земли, а также нарушение порядка использования земель для внутрихозяйственного строительства со стороны самих советских государственных органов, особенно районных, призванных по своему положению быть государственными контролерами за соблюдением земельного законодательства по рациональному и целевому использованию земель⁷. Так, по решению Ивановского райисполкома Брестской области для расширения производственной базы межколхозной строительной организации было занято несколько гектаров осушенных закрытым дренажем мелиорированных земель колхоза «Молодая гвардия».

Нерациональное использование мелиорированных земель, использование их не по прямому целевому назначению, как и других ценных земель, например пашни, имеет место тогда (причем широко распространенное), когда хозяйства возводят на таких землях производствен-

⁶ Блейхман А. Б. Где хозяйству строить объект? // Хозяйство и право. 1978. № 6. С. 32.

⁷ Блейхман А. Б. Правовое регулирование рационального использования земель при капитальном строительстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1982; он же. Строительство и земля (правовые аспекты) // Сов. гос. и право. 1973. № 8.

ные и другие объекты в то время, как почти всегда есть другие варианты их размещения и прежде всего на менее ценных или вообще на малопригодных для сельскохозяйственного производства землях. Например, колхоз имени Фалько Дзержинского района Минской области разместил животноводческий комплекс на плодородной пашне, причем в центре деревни, хотя за околицей деревни долгие годы был заброшен и превращен в свалку изношенной сельскохозяйственной техники значительный земельный участок, вполне достаточный для размещения этого животноводческого комплекса.

Проблема оптимального размещения объектов внутрихозяйственного строительства с точки зрения рационального, экономного использования мелиорированных земель приобретает большую значимость и в связи с тем, что республиканской программой проведения мелиоративных работ предусматривается крупномасштабное строительство в зоне Белорусского Полесья на осваиваемых осушенных землях новых сельскохозяйственных предприятий (совхозов) с возведением всех необходимых объектов производственной инфраструктуры этих хозяйств.

Несмотря на то что все объекты внутрихозяйственного строительства в этих совхозах возводятся на мелиорированных участках, это обстоятельство не снимает объективную необходимость рационального расходования этих земель даже и при том варианте, когда они по своим качественно-плодородным характеристикам являются одинаковыми, т. е. когда осушенные участки в границах застройки нового сельскохозяйственного предприятия практически не отличаются друг от друга. Другими словами, с землепользователей не снимается обязанность по рациональному использованию мелиорированных земель при осуществлении строительства объектов внутрихозяйственного значения даже в том случае, когда нет многовариантного выбора размещения этих объектов с целью размещения их на худших земельных участках⁸.

⁸ Во многом эта обязанность обуславливается тем обстоятельством, что значительные площади сельскохозяйственных угодий используются для внутрихозяйственных нужд колхозов и совхозов. Так, за последние десять лет в Белорусской ССР для несельскохозяйственных нужд и внутрихозяйственного строительства отведено 155,5 тыс. га продуктивных угодий, из них пашни — 51,2 тыс. га (Шегидиевич А. И., Жмако В. С., Фельдшеров В. И. Рациональное

Природа другой группы требований по рациональному использованию мелиорированных земель, которые обязаны выполнять землепользователи (колхозы и совхозы), обусловлена фактом принадлежности мелиорированных земель к категории земель сельскохозяйственного назначения, хотя разумеется, что осушенные земли могут использоваться и фактически используются и для нужд других отраслей народного хозяйства в качестве операционного пространственного базиса.

Поскольку мелиорированные земли являются в преобладающем большинстве своем землями сельскохозяйственного назначения, они должны использоваться социалистическими сельскохозяйственными предприятиями, организациями и учреждениями в соответствии с планами развития сельского хозяйства для удовлетворения возрастающих потребностей народного хозяйства в сельскохозяйственной продукции (ст. 10 Земельного кодекса БССР).

В связи с этим закон не допускает уменьшения площадей осушенных и орошаемых земель, равно как пашни, ценных многолетних насаждений и иных высокопродуктивных угодий, в том числе и перевода их в менее продуктивные угодья, за исключением случаев особой необходимости, определяемых Советом Министров БССР. Землепользователи, наоборот, должны принимать меры к увеличению площадей высокопродуктивных мелиорированных земель и угодий путем проведения мелиорации и вовлечения улучшенных земель в сельскохозяйственное производство.

Выполнению землепользователями своей первой обязанности по недопущению уменьшения мелиорированных земель способствует и установленный порядок отвода земель для несельскохозяйственного использования. Для промышленных и иных несельскохозяйственных целей отвод земель должен осуществляться, как правило, из земель, не используемых в сельском хозяйстве или малопродуктивных. Одновременно на Госстрой БССР возложена обязанность при разработке проектов планировки и застройки городов и сельских населенных пунктов, а также при проектировании объектов промышленного,

использование и охрана земельных ресурсов в условиях агропромышленного комплекса // Экономические вопросы развития сельского хозяйства БССР: Межвед. тематический сб. Вып. 14-й.— Мн., 1984. С. 16.

жилищного и транспортного строительства предусматривать более экономное использование земельных угодий, обращать особое внимание на рациональное использование земель с учетом нужд сельскохозяйственного производства⁹.

Мелиорированные земли, входящие в фонд земель сельскохозяйственного назначения, предоставляются в первую очередь колхозам, совхозам, другим сельскохозяйственным государственным, кооперативным, общественным предприятиям и организациям для ведения сельского хозяйства. Они предоставляются также научно-исследовательским учреждениям для ведения полевых исследований, практического применения и распространения достижений науки и передового опыта в сельском хозяйстве, равно как и для производственных целей; не-сельскохозяйственным предприятиям, организациям и учреждениям — для ведения подсобного сельского хозяйства, а гражданам — личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства и огородничества.

Все землепользователи несут определенные обязанности по рациональному использованию мелиорированных земель. Но особенно это относится к колхозам, совхозам и другим государственным, кооперативным и государственно-кооперативным сельскохозяйственным предприятиям.

В соответствии со ст. 50 Земельного кодекса Белорусской ССР колхозы, совхозы, другие предприятия, организации, учреждения, пользующиеся землями сельскохозяйственного назначения (следовательно, и мелиорированными), на основе достижений науки и передового опыта, с учетом местных условий обязаны:

— предусматривать в планах организационно-хозяйственного устройства и производственно-финансовых планах конкретные мероприятия по повышению плодородия почв и рациональному использованию земель;

— внедрять в соответствии с зональными условиями и специализацией хозяйства наиболее эффективные системы земледелия, экономически выгодное сочетание отраслей хозяйства, вводить и осваивать севообороты, вовлекать в сельскохозяйственное производство неиспользуемые земли;

⁹ Комментарий к Земельному кодексу Белорусской ССР // Под ред. Н. И. Краснова.— Мн., 1978. С. 89.

— развивать орошение, осушение и обводнение земель, улучшать луга и пастбища, производить известкование и гипсование почв;

— принимать меры против эрозии почв, заболачивания и засоления земель, осуществлять посадку полезащитных насаждений, облесение и закрепление песков, оврагов и крутых склонов, не допускать загрязнения почв;

— очищать сельскохозяйственные угодья от камней, мелкоколосья и кустарников, вести борьбу с сорняками, вредителями и болезнями сельскохозяйственных растений.

Рассмотрим подробнее обязанности сельскохозяйственных предприятий (колхозов и совхозов) предусматривать в планах организационно-хозяйственного устройства и производственно-финансовых планах мероприятия по высокоэффективному использованию мелиорированных земель. Речь, таким образом, идет о мероприятиях по рациональному использованию мелиорированных земель, поставленных на прочную плановую основу.

Необходимость введения в практику сельскохозяйственных предприятий планов организационно-хозяйственного устройства, как известно, была предусмотрена еще директивами XIII съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР. Методология составления, порядок рассмотрения и утверждения оргхозпланов регулируются специальным приказом Министерства сельского хозяйства СССР от 14 мая 1968 г. «О разработке планов организационно-хозяйственного устройства в колхозах, совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях»¹⁰.

Оргхозпланы колхозов, совхозов, других государственных сельскохозяйственных предприятий должны содержать специализацию хозяйства и основные направления развития ведущих отраслей на конечный год освоения производственных мощностей хозяйства, а также другие показатели хозяйства. Обязательным компонентом планов организационно-хозяйственного устройства должны быть мероприятия, предусматривающие расширение земель сельскохозяйственного назначения, особен-

¹⁰ Комментарий к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик // Под ред. Г. А. Аксененка и Н. А. Сыродоева. С. 163.

но пашни, противоэрозионные и другие почвозащитные меры, планируемые хозяйством на очередную пятилетку и на более длительную перспективу — порядка 10—15 лет.

Мероприятия по рациональному использованию земель, в том числе мелиорированных, при разработке планов организационно-хозяйственного устройства колхозов и совхозов должны определяться на год разработки планов и на год освоения проекта в следующих показателях:

а) состав земельных угодий и их трансформация (изменения);

б) освоение новых земель, улучшение сельскохозяйственных угодий, в том числе мероприятия по орошению и осушению земель;

в) противоэрозионные мероприятия — агротехнические, лесомелиоративные, гидротехнические;

г) схемы севооборотов и структура посевных площадей;

д) использование орошаемых и осушенных земель.

Наряду с разработкой планов организационно-хозяйственного устройства колхозы и совхозы должны составлять комплексные проекты внутрихозяйственного землеустройства, предусматривающие рациональную организацию территории, введение научно обоснованных севооборотов, осуществление конкретных мероприятий по повышению плодородия земель, соответствующих местным природно-экологическим условиям.

Практика колхозов и совхозов Белорусской ССР в части разработки мероприятий по рациональному использованию мелиорированных земель, включаемых в планы организационно-хозяйственного устройства, идет преимущественно по пути закрепления отдельных элементов той или иной системы земледелия или закрепления определенных агротехнических требований и условий при возделывании конкретных сельскохозяйственных культур (зерновых, пропашных, луговых трав) в зависимости от естественно-природного состояния мелиорированных земель (мелкозалежные торфяные почвы, торфяно-болотные почвы и т. д.). Представляется вполне своевременным переходить к практике закрепления в оргхозпланах не отдельных элементов той или иной системы земледелия или частичных агротехнических требований, а систем земледелия в целом, особенно применительно к крупным

участкам мелиорированных земель, и правил агротехнического минимума в целом при возделывании тех или иных сельскохозяйственных культур на этих землях.

В отличие от планов организационно-хозяйственного устройства производственно-финансовые планы колхозов и совхозов разрабатываются только на один год. Поэтому в них должны конкретизироваться мероприятия, предусмотренные оргхозпланом, а именно: конкретные виды агротехнических мероприятий, направленные на освоение мелиорированных земель, культуртехнические работы, работы по уборке камней, расчистке земель от кустарников, по проведению известкования и гипсования участков мелиорированных земель и др.

В производственно-финансовом плане мероприятия, предусматривающие использование и охрану мелиорированных земель, выделяются в отдельную таблицу наряду с двумя другими таблицами: наличие и использование земельных угодий и мероприятия по использованию земель вообще независимо от их вида (старопахотные земли, отдельные сельскохозяйственные угодья и т. д.).

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О долговременной программе мелиорации, повышения эффективности и использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны» от 23 октября 1984 г.¹¹ и другими нормативными актами, направленными на обеспечение рационального использования мелиорированных земель, колхозы и совхозы обязаны:

- обеспечивать планирование и проведение мелиоративных работ в едином комплексе с хозяйственным освоением угодий в увязке с планами производства сельскохозяйственной продукции;

- брать под особый контроль каждый гектар орошаемых и осушенных земель и создавать необходимые условия для эффективного использования их;

- осваивать капитальные вложения, отпускаемые на строительство производственных зданий, жилых домов, объектов культурно-бытового назначения, а также эффективно использовать технику, минеральные удобрения и другие материальные ресурсы, необходимые для освоения вводимых в эксплуатацию мелиорированных земель

¹¹ СП СССР. 1984. № 32. Ст. 184.

и получения на них проектной урожайности в нормативно-установленные сроки;

— организовывать постоянно действующие специализированные звенья по выращиванию сельскохозяйственных культур на мелиорированных угодьях, наладить первичный раздельный учет урожая, проводить систематический анализ фактической эффективности средств, затраченных на мелиорацию;

— систематически укреплять внутрихозяйственные производственные подразделения, особенно специальные подразделения, рабочими кадрами поливальщиков, машинистов насосных станций, операторами дождевальных машин, механизаторами и специалистами по освоению орошаемых и осушенных земель и эксплуатации мелиорированных систем;

— шире внедрять высокопроизводительную технику полива, осуществлять мероприятия, обеспечивающие повышение коэффициента полезного действия оросительной сети, учет и экономное использование оросительной воды, а также исправное, бесперебойное действие мелиоративно-осушительных систем.

«Основные направления в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике», утвержденные Постановлением ЦК КПБ и Совета Министров Белорусской ССР от 2 марта 1979 г.¹², также исходят из того, что основной задачей землепользователей на мелиорированных землях является повышение их продуктивности и рациональное использование их потенциального плодородия, достижение запрограммированных урожаев в минимальные сроки.

Основные направления требуют вносить на мелиорированные земли полные дозы органических и минеральных удобрений, возделывать наиболее перспективные сорта сельскохозяйственных культур, применять комплексную механизацию, передовую агротехнику и другие мероприятия, обеспечивающие максимальный выход продукции с каждого гектара.

Для дальнейшего повышения экономической эффективности капитальных вложений, направленных на коренное улучшение земель, финансирование этих работ должно осуществляться параллельно с финансированием

¹² Сел. газ. 1980. 21 февр.

мероприятий по интенсивному использованию мелиорированных земель, укреплению материально-технической базы колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий и социальному развитию на селе.

Основы земельного законодательства и Земельный кодекс БССР в целях рационального использования земель обязывают сельскохозяйственные предприятия и других землепользователей внедрять научно обоснованные системы земледелия, экономически выгодное сочетание отраслей хозяйства, вводить и осваивать севообороты и т. д.

Передовой практикой сельскохозяйственного производства и научными учреждениями страны для различных зон возделывания сельскохозяйственных культур разработаны привязанные к местным климатическим и почвенным условиям рациональные системы ведения сельского хозяйства. Как правило, они определяют (применительно для каждой зоны сельскохозяйственного производства) экономически и экологически обоснованную специализацию, оптимальное соотношение отраслей, способы использования и повышения продуктивности земельных угодий, трудовых ресурсов, научные системы севооборотов, обработки почв, применения минеральных и органических удобрений, всего комплекса агротехнических и организационно-хозяйственных мероприятий, а также ряд других элементов, обеспечивающих высокую культуру земледелия и позволяющих значительно поднять уровень сельскохозяйственного производства, снизить затраты труда и себестоимость продукции¹³.

Рациональному использованию мелиорированных земель особенно способствуют правильно подобранные, научно обоснованные системы ведения хозяйства. Не случайно «Основные направления в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике» предусматривают для всех землепользователей:

— применение систем земледелия, обеспечивающих постоянное повышение почвенного плодородия мелиорированных земель и систематический рост урожайности возделываемых культур;

— совершенствование технологии возделывания сель-

¹³ Комментарий к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик // Под ред Г. А. Аксененка и Н. А. Сыродоева. С. 164.

скохозяйственных культур на осушенных и орошаемых сельскохозяйственных угодьях для получения высоких гарантированных урожаев;

— выведение и внедрение в производство перспективных сортов сельскохозяйственных культур интенсивного типа, позволяющих максимально реализовать их наследственный потенциал продуктивности на мелиорированных землях;

— создание и внедрение экономических высокопроизводительных машин для возделывания сельскохозяйственных культур на мелиорированных землях.

Долговременная программа мелиорации, повышения эффективности мелиорированных земель и нормативные акты, изданные в ее развитие, предусматривают:

— осуществление всеми землепользователями мероприятий по наиболее полному и производительному использованию каждого гектара мелиорированных угодий, широкому развитию орошения, улучшению лугов и пастбищ, очистке земель от камней, мелкокопья и кустарников, ликвидации мелкоконтурности участков и вымочек, по известкованию и гипсованию почв;

— введение и освоение правильных севооборотов, внедрение применительно к местным условиям наиболее эффективных систем земледелия, переход на посев районированными высококачественными сортовыми семенами, улучшение использования органических и минеральных удобрений, точный учет земель и качественного состояния их.

Так, Министерству мелиорации и водного хозяйства СССР и бывшему Министерству сельского хозяйства СССР поручалось обеспечивать надзор за мелиоративным состоянием орошаемых и осушенных сельскохозяйственных угодий и осуществление необходимых мероприятий по предотвращению засоления и заболачивания земель и по согласованию с ЦСУ СССР проводить ежегодно на 1 ноября учет мелиоративного состояния орошаемых и осушенных земель в колхозах, совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях¹⁴.

¹⁴ О долговременной программе мелиорации, повышении эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны: Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 23 окт. 1984 г. // СП СССР. 1984. № 32. Ст. 184.

В одиннадцатой пятилетке в соответствии с последовательно осуществляемой программой дальнейшего развития сельского хозяйства мелиорация земель получила широкое применение во всех важнейших сельскохозяйственных районах. Значительно улучшилось и хозяйственное использование мелиорированных земель.

Вместе с тем в организации мелиоративных работ и в использовании орошаемых и осушенных земель имеются серьезные недостатки, снижающие эффективность сельскохозяйственного производства на этих землях и капитальных вложений, направленных на мелиорацию земель. Во многих хозяйствах на мелиорированных землях еще низка урожайность зерновых, кормовых и других сельскохозяйственных культур, большие площади кормовых угодий не залуживаются своевременно, медленно осваиваются севообороты. Местные партийные, советские, сельскохозяйственные и водохозяйственные органы не всегда принимают должные меры к улучшению использования мелиорированных земель, недостаточно уделяют внимания работе проектных, строительных и эксплуатационных водохозяйственных организаций для улучшения их деятельности.

В системе мероприятий, проводимых землепользователями (колхозами и совхозами) и соответствующими государственными органами и специализированными организациями по рациональному использованию мелиорированных земель, особое место должны занимать мероприятия по так называемой «химической мелиорации почв», т. е. по внесению минеральных удобрений в почву, вывозке и внесению в почву органических удобрений, обработке посевов сельскохозяйственных культур химическими и биологическими средствами защиты растений.

Агрохимическое обслуживание сельского хозяйства в БССР осуществляет республиканское производственно-научное объединение по агрохимическому обслуживанию сельского хозяйства («Белсельхозхимия»), входившее в систему Министерства сельского хозяйства БССР¹⁵, в настоящее время — в Госагропром БССР. В его структуру входят областные производственные объединения по агрохимическому обслуживанию сельского хозяйства и

¹⁵ О создании единой специализированной агрохимической службы в республике: Постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 28 сент. 1979 г. // СЗ БССР. 1980. № 1. Ст. 31.

районные производственные объединения по агрохимическому обслуживанию сельского хозяйства.

На объединение «Белсельхозхимия» возлагается ответственность за научно обоснованное использование минеральных и органических, химических и биологических средств защиты растений, мелиорантов почв, ростовых веществ и других средств химизации сельского хозяйства во всех колхозах, совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях.

Колхозы и совхозы должны сотрудничать с производственными объединениями по агрохимическому обслуживанию сельского хозяйства при проведении в их хозяйствах (или непосредственно для них) соответствующих мероприятий по повышению плодородия земель, в том числе мелиорированных.

К этим мероприятиям относятся:

- снабжение хозяйств минеральными удобрениями, химическими и биологическими средствами защиты растений, мелиорантами почв, другими химическими продуктами по номенклатуре, определяемой Госснабом СССР, прикрепление хозяйств к заводам-поставщикам и осуществление контроля за своевременностью расчетов между ними за поставляемую химическую продукцию;

- организация добычи торфа, местных известковых материалов, выполнение (по договорам с хозяйствами) работ по повышению плодородия земель и химической мелиорации почв и т. д.;

- организация в хозяйствах пунктов химизации, развитие межхозяйственной кооперации по строительству складов минеральных удобрений и химических средств защиты растений, взлетно-посадочных полос, агрохимических и биологических лабораторий и других объектов производственной базы химизации сельского хозяйства;

- проведение в хозяйствах почвенно-агрохимических исследований, а также анализа качества кормов и другой сельскохозяйственной продукции, выдача хозяйствам проектно-сметной документации по эффективному использованию средств химизации в земледелии, изучение и внедрение в производство достижений науки, техники и передового опыта по агрохимическому обслуживанию;

- борьба с вредителями и болезнями сельскохозяйственных растений и применение химических средств для борьбы с сорняками, разработка и внедрение прогрессивных технологий и эффективных методов борьбы с вреди-

телями и болезнями растений, наблюдение за фитосанитарным состоянием сельскохозяйственных угодий, выявление и своевременная сигнализация о появлении и развитии вредителей и болезней сельскохозяйственных растений;

— осуществление государственного контроля за проведением всеми землепользователями рекомендуемых мероприятий по борьбе с вредителями и болезнями сельскохозяйственных растений и сорняками, за качеством выполнения этих работ предприятиями и организациями независимо от их ведомственной подчиненности, а также контроль за строжайшим соблюдением колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями установленных регламентов по применению пестицидов, обеспечивающих недопущение накопления ядохимикатов в сельскохозяйственной продукции, в почве, в водных источниках и других объектах внешней среды выше установленных безопасных норм;

— контроль за качеством и своевременной поставкой средств химизации, достоверностью учета и отчетности по их применению в хозяйствах, за проведением агрохимических работ предприятиями других министерств и ведомств по договорам с хозяйствами, а также за соблюдением всеми землепользователями мероприятий по охране окружающей среды от загрязнения пестицидами и удобрениями¹⁶.

При разработке и внедрении конкретных систем севооборотов на мелиорированных землях как важнейшего организационно-хозяйственного мероприятия, направленного на повышение эффективности использования этих земель, сельскохозяйственные предприятия (колхозы и совхозы) должны особое внимание обращать на организацию семеноводства с целью возделывания на мелиорированных землях таких сельскохозяйственных культур, которые, с одной стороны, способствовали бы высокоэффективному использованию мелиорированных земель, с другой — предотвращали бы их как от техногенного воздействия человека, так и от разрушительных стихийных сил природы.

Важную роль в определении прав и обязанностей

¹⁶ Веленто И. И. Правовое регулирование агрохимического обслуживания сельскохозяйственных предприятий в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1983.

колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий и специализированных организаций по организации научно обоснованного ведения семеноводства и получению необходимого количества семенного материала с соответствующих сельскохозяйственных культур играет постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1976 г. «О мерах по дальнейшему улучшению селекции и семеноводства зерновых, масличных культур и трав»¹⁷ и некоторые другие постановления, содержащие меры по развитию семеноводства отдельных сельскохозяйственных культур.

Постановлением были предусмотрены мероприятия по коренному улучшению организации селекционно-семеноводческой работы по зерновым, масличным культурам и травам, по ускоренному созданию и внедрению в производство новых высокопродуктивных сортов этих культур, отвечающих требованиям интенсивного земледелия, а также по организации производства на промышленной основе высококачественных сортовых семян в специализированных семеноводческих хозяйствах и межхозяйственных объединениях и укреплению материально-технической базы селекции и семеноводства.

Постановлением предусмотрен также порядок производства сортовых семян и снабжения ими колхозов и совхозов. Так, например, по зерновым (кроме кукурузы и сорго), масличным культурам и травам:

— научно-исследовательские учреждения — организаторы новых сортов обеспечивают исходным семенным материалом районированных и перспективных сортов опытно-производственных хозяйств научно-исследовательских учреждений и учебно-опытные хозяйства сельскохозяйственных вузов и техникумов в размерах, определяемых Госагропромом СССР;

— опытно-производственные хозяйства научно-исследовательских учреждений и учебно-опытные хозяйства сельскохозяйственных вузов и техникумов производят семена элиты и первой репродукции районированных и перспективных сортов в размерах, обеспечивающих удовлетворение потребности в них специализированных семеноводческих хозяйств, семеноводческих бригад и отде-

¹⁷ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам.— М., 1977. Т. 11. С. 501.

лений крупных колхозов и совхозов для проведения сортообновления и сортосмены;

— специализированные семеноводческие хозяйства размножают полученные семена с расчетом обеспечения потребности колхозов и совхозов обслуживаемой ими зоны в сортовых семенах для производственных посевов и заготовки их в государственные ресурсы;

— крупные колхозы и совхозы размножают полученные семена в семеноводческих бригадах и отделениях с расчетом полного обеспечения собственной потребности хозяйства в сортовых семенах и выполнения плана заготовки их в государственные резервы.

Отпуск семян зерновых и масличных культур из специализированных семеноводческих хозяйств колхозам, совхозам и другим государственным сельскохозяйственным предприятиям производится в порядке продажи по закупочным ценам, установленным для колхозов, а семян трав и кормовых зернобобовых культур — по ценам, установленным советами министров союзных республик¹⁸.

Говоря о проблеме нахождения наиболее оптимальных вариантов рационального, т. е. высокоэффективного, использования мелиорированных земель как в экономическом, так и экологическом смысле, мы имеем в виду их многофакторную обусловленность. Это значит, что уровень эффективности использования мелиорированных, как и других, земель зависит от многих факторов, сложившихся на том или ином уровне хозяйствования на земле.

К таким выводам пришла и экономическая наука. Вот один из них: «Дальнейшее повышение эффективности мелиорации земель определяется уровнем технико-экономической обоснованности выбора земельного участка для проведения мелиоративных работ, прогрессивностью технических показателей мелиоративной системы, комплексным характером осуществления мелиоративных мероприятий и сельскохозяйственного освоения земель, использованием передовых методов эксплуатации осушительных, осушительно-увлажнительных и оросительных систем, наиболее полным и рациональным использовани-

¹⁸ Пухонта Н. В. Семеноводство в СССР: правовые вопросы.— Мн., 1985.

ем мелиорированных земель в процессе сельскохозяйственного производства.

Разумеется, при этом нельзя игнорировать влияние других факторов на экономические и технические показатели продуктивности мелиорированных земель. Среди них не последнюю роль играют, например, производственные возможности сельскохозяйственных предприятий, на землях которых проводится мелиорация, подготовка специальных кадров, обеспеченность территории дорожной сетью и другими коммуникациями, условиями реализации продукции и т. д.»¹⁹

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что важной обязанностью колхозов и совхозов является проведение культуртехнических мероприятий на осушенных и других землях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот на первой стадии их после мелиоративного освоения, т. е. после их коренного улучшения. К основным видам культуртехнических работ относятся: расчистка земельных участков от лесокустарниковой растительности и пней, срезка и разделка кочек, очистка торфяной залежи от погребенной древесины, уборка камней, выравнивание площадей после раскорчевки, подъем целины, разделка и прикатывание пласта, известкование и внесение удобрений.

Однако объектами культуртехнических мероприятий могут быть как суходольные, уже осушенные, так и заболоченные, излишне увлажненные участки с различными агрохимическими свойствами. В зависимости от хозяйственного использования они могут подразделяться на земли, уже находящиеся в сельскохозяйственном использовании, но требующие проведения культуртехнических работ (пашня, сенокосы, пастбища); залежи, временно выпавшие из сельскохозяйственного оборота (закустаренные, засоренные камнями, осушаемые торфяные болота); земли лесного фонда и иные земельные участки, не вовлеченные в сельскохозяйственное использование.

Колхозы и совхозы должны следить за тем, чтобы при проведении культуртехнических работ не нарушалась технологическая цепь осуществляемых мероприятий, поскольку первичная обработка, особенно осушенных земель, бывает неэффективна без учета последних

¹⁹ Родин А. З., Сигаев М. П., Тананакин Е. И. Интенсивное использование земель в Нечерноземной зоне.— М., 1980. С. 84.

агрономических мероприятий по окультуриванию почв и их сельскохозяйственному освоению. Между тем в практике сельскохозяйственных предприятий нередки случаи, когда культуртехнические работы проводятся без учета последующего целевого использования мелиорированных земель. Представляется необходимым придать обязанности колхозов и совхозов по соблюдению непрерывного процесса культуртехнических работ более императивный характер, отразив это в соответствующем нормативном акте.

На неудовлетворительное проведение культуртехнических работ в республике указывалось в постановлении Верховного Совета БССР от 14 марта 1980 г. «Об эффективном использовании мелиорированных земель в республике»²⁰.

Эффективное использование мелиорированных земель как осушенных, так и орошаемых, во многом определяется состоянием осушительно-оросительных систем. Поэтому на землепользователях (колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях) лежит обязанность по содержанию в исправном состоянии всей водно-мелиоративной сети, особенно внутрихозяйственной. Хозяйства обязаны заключать соответствующие договоры на обслуживание мелиоративных систем с межрайонными управлениями осушительных и оросительных систем. Передовые хозяйства так и поступают. Совместно с межрайонными управлениями осушительных и оросительных систем они эффективно эксплуатируют мелиорированные земли прежде всего за счет хорошего содержания мелиоративной сети.

Например, колхоз «Заря коммунизма» Ивановского района Брестской области имеет свыше 500 га орошаемых кормовых угодий. Все поливные установки хозяйство передало на техническое обслуживание Ивановскому межрайонному управлению осушительных и оросительных систем, которое постоянно держит их в технической исправности. В этом хозяйстве орошаемые пастбища и сенокосы стали гарантированными источниками ценных кормов. Не случайно колхоз добился высоких показателей по производству молока — 1117 ц на 100 га сельхозугодий и мяса — по 255,6 ц.

В то же время во многих хозяйствах мелиорирован-

²⁰ СЗ БССР. 1980. № 8. Ст. 196.

ные, особенно орошаемые земли, используются плохо. Основная причина этого — неудовлетворительное состояние мелиоративных систем и поливной техники. Многие хозяйства не заключают договоры с межрайонными управлениями осушительных и оросительных систем на техническое обслуживание дождевальной техники, используют ее малоэффективно и даже допускают ее разукрупнение²¹.

Учитывая сложившееся положение, Верховный Совет БССР предложил Министерству мелиорации и водного хозяйства БССР, бывшему Министерству сельского хозяйства БССР, исполнительным комитетам областных и районных Советов народных депутатов осуществить комплекс мер по улучшению эксплуатации мелиоративных систем во всех колхозах, совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях, обеспечивающих перевод эксплуатации этих систем на промышленную основу, повсеместное внедрение комплексной механизации ремонтно-эксплуатационных работ, полное техническое обслуживание эксплуатационными организациями Министерства мелиорации и водного хозяйства БССР по договорам с колхозами, совхозами и другими государственными сельскохозяйственными предприятиями всех внутрихозяйственных осушительных и оросительных систем, постоянное совершенствование организации регулирования водно-воздушного режима мелиорированных земель.

В вопросах создания и эксплуатации водно-мелиоративных систем государственные сельскохозяйственные органы и специализированные организации, колхозы, совхозы и другие землепользователи обязаны придерживаться следующих предписаний «Основных направлений в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике»: проектировать и строить управляемые многоцелевые осушительно-увлажнительные, осушительно-оросительные и оросительные системы, обеспечивающие создание и поддержание оптимальных водно-воздушного, питательного и теплового режимов почв, способствующих получению высоких урожаев сельскохозяйственных культур.

²¹ Коваленко Г. Г. Эффективно использовать мелиорированные земли // Сел. газ. 1980. 18 марта.

Основные направления исходят также из того, что главными способами мелиорации земель должны быть:

— для торфяных почв — закрытый дренаж с регулированием поверхностного стока; увлажнение и орошение дождеванием из гарантированных естественных или искусственных водонисточников; создание при соответствующих гидрогеологических условиях систем на основе вертикального дренажа; устройство сети открытых каналов допускается только при первичном осушении массивов с глубиной залежи торфа более 1—1,5 м и массивов с интенсивным питанием грунтово-напорными водами, а также заболоченных лесов и участков, где производится добыча торфа на удобрение;

— для переувлажненных почв тяжелого механического состава (глинистых тяжелых и средних суглинков) — закрытый дренаж; организация поверхностного стока; глубокое рыхление, орошение; при необходимости «кротовый дренаж»;

— для минеральных переувлажняемых почв, на легких суглинках, супесях и двучленных породах, подстилаемых мореной, — закрытый дренаж; организация поверхностного стока с использованием его для увлажнения; орошение дождеванием; подпочвенное увлажнение при гарантированном естественном или искусственном водонисточнике; глубокое рыхление;

— для переувлажненных почв легкого механического состава — закрытый дренаж; организация поверхностного стока; увлажнение;

— в поймах рек, как правило, — создание польдерных осушительно-увлажнительных и осушительно-оросительных систем при условии сохранения естественного режима малых пойменных водоемов.

Основные направления в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике исходят из необходимости создания оросительных систем прежде всего для овощных севооборотов, посевов люцерны, культурных пастбищ и сенокосов.

В целях создания необходимых условий для регулирования оптимального водного режима на мелиорированных землях признано целесообразным осуществлять строительство водоприемников, водохранилищ и прудов с опережением срока окончательного осушения земельных участков на один—два года, предварительно обеспечивая проведение выработки торфяных месторождений.

Основные направления предписывают также постоянно совершенствовать эксплуатацию мелиоративных систем с целью обеспечения управления водным режимом почв для получения высоких и устойчивых урожаев; сохранности и долговечности этих систем и гидротехнических сооружений; перевода ее на индустриальную основу и укрепление производственной базы эксплуатационных организаций; полного технического обслуживания эксплуатационными организациями всех внутрихозяйственных осушительных и оросительных систем по договорам с колхозами и совхозами.

Для улучшения эксплуатации мелиоративных систем и повышения эффективности использования орошаемых и осушенных земель и во исполнение решений октябрьского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС Совет Министров СССР постановил осуществить в 1986—1990 гг. передачу внутрихозяйственной оросительной, осушительной, коллекторно-дренажной сети, гидротехнических сооружений, электрифицированных насосных станций и скважин вертикального дренажа (в исправном состоянии) с баланса колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий (с их согласия) на баланс государственных эксплуатационных водохозяйственных организаций с финансированием затрат на их содержание и ремонт в размере 30% за счет средств, предусматриваемых в государственном бюджете на операционные расходы, и 70% за счет средств колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий.

Сельскохозяйственным органам поручено разработать и по согласованию с Министерством финансов СССР утвердить порядок и сроки передачи указанных объектов, а также дифференцированные размеры долевого участия бюджета в затратах на их содержание и ремонт в зависимости от уровня рентабельности хозяйств, осуществляющих передачу этих объектов, в пределах общей суммы средств, которые будут выделяться государством в соответствии с настоящим постановлением²².

²² О передаче внутрихозяйственных мелиоративных систем с баланса колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий на баланс государственных эксплуатационных водохозяйственных организаций: Постановление Совета Министров СССР от 23 окт. 1984 г. // СП СССР. 1984. № 32. Ст. 186.

Относительно прав и обязанностей сельскохозяйственных предприятий по рациональному использованию мелиорированных земель и мероприятий, которые они должны проводить для этого, следует согласиться с высказанным в юридической литературе мнением о том, что организационно-правовым мерам по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения присущ широкий спектр, поскольку к ним относятся организация планирования, организация подготовки специалистов сельского хозяйства, организация высокой культуры земледелия, базирующейся на научно обоснованной системе севооборотов, применении передовой технологии возделывания сельскохозяйственных культур, организация эффективного использования минеральных удобрений, внедрения в производство лучших сортов сельскохозяйственных культур, особенно приспособленных к возделыванию на осушенных торфяных почвах²³.

Специальные же требования по рациональному использованию и охране мелиорированных земель, соблюдение которых обязательно для всех предприятий и организаций, возделывающих мелиорированные земли, представлены прежде всего комплексом обязательных агротехнических правил при возделывании зерновых, пропашных культур, сеяных трав, а также содержания естественных и культурных лугов и пастбищ. Выбор соответствующей технологии возделывания сельскохозяйственных культур на мелиорированных сельскохозяйственных угодьях следует рассматривать как наиболее перспективный путь рационального использования и охраны мелиорированных земель. Вот почему неукоснительное соблюдение научно обоснованных, оправдавших себя технологий возделывания сельскохозяйственных культур на мелиорированных землях — первейший долг и обязанность всех колхозов и совхозов, имеющих эти земли.

Как отмечается в сельскохозяйственной литературе, одним из решающих факторов в получении высоких и устойчивых урожаев полевых культур является правильная и своевременная подготовка почвы для посева. Обработка же торфяных почв ввиду их специфических особенностей должна существенно отличаться от обработки

²³ Суржан Д. А. Правовые вопросы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1979. С. 11—12.

минеральных. В севообороте основными задачами систем обработки торфяно-болотных почв являются: борьба с сорной растительностью, вредителями и болезнями растений, измельчение и заделка растительных остатков, дернины многолетних трав, удобрений; накопление и сохранение влаги; создание в пахотном слое оптимальных водно-воздушного и пищевого режимов и условий для развития корневой системы растений ²⁴.

Агротехнические требования по возделыванию сельскохозяйственных культур на мелиорированных землях, особенно осушенных торфяниках, помимо непосредственной производственной цели — получения высоких урожаев сельскохозяйственных культур, должны преследовать и долговременные экологические цели. Частично этот момент учитывается в агротехнических правилах, содержащихся в «Основных направлениях в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике».

Основные направления рекомендуют:

— торфяно-болотные почвы с глубиной залегания торфа до одного метра в осушенном состоянии использовать только под многолетние травы или культурные сенокосы и пастбища с возделыванием зерновых культур в период перезалужения. Более частое размещение зерновых культур на указанных почвах допускать в виде исключения в тех хозяйствах, где свыше половины пашни расположено на таких почвах, при обязательном проведении мероприятий, обеспечивающих восстановление положительного баланса органического вещества;

— торфяно-болотные почвы с глубиной залежи торфа более одного метра в осушенном состоянии использовать под луговые угодья, а также под зернотравяные севообороты, в структуре которых посевные площади многолетних трав составляют не менее 50%;

— участки осушенных земель с различными типами почв (минеральные и торфяно-болотные) использовать под те же или иные сельскохозяйственные культуры исходя из преобладающего типа почв, который составляет по площади не менее 2/3 мелиорированного участка;

— связанные минеральные почвы использовать в качестве пашни при условии повышения их плодородия

²⁴ Шиповский А. К. Сельскохозяйственные культуры на низинных торфяниках.— Л., 1979. С. 44.

путем сидерации и одновременного применения химических средств;

— мелиорированные пойменные земли использовать в первую очередь для создания на них крупных высоко-механизированных кормовых предприятий, обеспечивающих кормами животноводческие комплексы различной специализации.

Введение в правоприменительную практику специальных юридических правил, обеспечивающих императивный характер агротехнических приемов возделывания мелиорированных земель, особенно с учетом возделывания тех или иных сельскохозяйственных культур (пропашных, зерновых и т. д.), будет способствовать также нахождению оптимального варианта соотношения требований по интенсификации сельскохозяйственного производства с требованиями рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. На позитивную роль права в решении этой проблемы уже обращалось внимание в литературе²⁵. В действующем же земельном законодательстве (Основах земельного законодательства и земельных кодексах республик), как правило, нормы, касающиеся рационального использования земель, носят общий характер. В нем «отсутствуют специальные нормы, в которых бы нашли отражение пределы воздействия человека на природу относительно рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в условиях интенсификации сельскохозяйственного производства с учетом взаимодействия всех элементов природной среды»²⁶. А это существенно уменьшает не только регулятивную роль земельного законодательства в целом, но и снижает его экологическую функцию²⁷.

Вот почему возложение на землепользователей обязанностей по соблюдению специальных агротехнических приемов возделывания сельскохозяйственных культур на мелиорированных землях имеет важное значение не

²⁵ Суржан Д. А. Правовые вопросы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. С. 9.

²⁶ Там же. С. 10.

²⁷ По нашему мнению, экологическая функция присуща всем отраслям законодательства (земельному, водному, лесному, законодательству о недрах, законодательству о диком животном мире), регулирующего общественные отношения в сфере управления, контроля и использования тех или иных природных ресурсов.

только в плане их высокоэффективного (в экономическом смысле) использования, но и в плане их охраны как особого природного объекта и прежде всего как основного средства производства в сельском хозяйстве.

В плане охраны мелиорированных земель, особенно осушенных торфяников, на сельскохозяйственных предприятиях лежит особая ответственность за осуществление мероприятий по закреплению оврагов, созданию полезных лесных полос на осушаемых торфяных почвах и на почвах, подверженных ветровой и водной эрозии, а также по закреплению лесопосадками развеваемых песков. Так, Основные направления в мелиоративном строительстве и использование мелиорированных земель в республике требуют от землепользователей осуществлять необходимые меры по окультуриванию песчаных почв, сопредельных с торфяными массивами или находящихся в середине их (внесение торфа, компостов, навоза, повышенных доз минеральных удобрений, проведение сидерации и т.п.), а песчаные бугры и гряды, непригодные для сельскохозяйственного производства, использовать под лесные угодья.

При проведении мелиоративных работ Основные направления требуют обеспечивать максимальное сохранение элементов плодородия почвы (гумуса), а также увеличивать его содержание в процессе дальнейшего освоения и использования мелиорированных земель.

На всех землепользователях и соответствующих специализированных организациях лежит обязанность по проведению соответствующих мероприятий, предотвращающих эрозию мелиорированных земель. Эта обязанность землепользователей вытекает из постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии»²⁸, которое объявило борьбу с ветровой и водной эрозией почв одной из важнейших государственных задач в системе мер, принимаемых партией и правительством по дальнейшему развитию сельскохозяйственного производства в стране.

Данное постановление предусматривает осуществление в зависимости от местных почвенно-климатических условий соответствующих противоэрозионных мероприятий:

²⁸ СП СССР. 1967. № 2. Ст. 45.

— в районах распространения ветровой эрозии — почвозащитные севообороты с полосным размещением посевов и паров, залужение сильно эродированных земель, буферные полосы многолетних трав, снегозадержание, закрепление и облесение песков и других непригодных для сельскохозяйственного использования земель, выращивание полезащитных лесных полос, а также безотвальную обработку почвы с оставлением стерни на поверхности полей;

— в районах распространения водной эрозии — обработку почвы и посев сельскохозяйственных культур поперек склона, контурную вспашку, углубление пахотного слоя и применение других способов обработки почвы, уменьшающих сток поверхностных вод; почвозащитные севообороты, полное размещение сельскохозяйственных культур, залужение крутых склонов, выращивание полезащитных лесных полос, облесение оврагов, балок, песков, берегов рек и водоемов, строительство противоэрозионных гидротехнических сооружений (перепадов, прудов, водоемов, лиманов, обвалование вершин оврагов и т. д.).

Колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия должны выполнять все агротехнические противоэрозионные мероприятия, а при наличии возможностей также и другие виды противоэрозионных работ, включая создание защитных лесных насаждений и простейших гидротехнических сооружений, своими силами и средствами, предусматривая это в производственно-финансовых планах. На руководителей и специалистов сельскохозяйственных предприятий возложена персональная ответственность за осуществление противоэрозионных мероприятий и за сохранность защитных лесонасаждений и противоэрозионных сооружений, расположенных на этих землях.

В Белорусской ССР в целях защиты почв от ветровой и водной эрозии в колхозах и совхозах осуществляются организационно-хозяйственные, агротехнические, лесомелиоративные и гидротехнические, противоэрозионные мероприятия, что обеспечивает не только защиту почвы от разрушения, но и повышение урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности естественных кормовых угодий.

Однако в организации и осуществлении противоэрозионных мероприятий имеются недостатки. Многие хо-

зяйства разрабатывают их формально, без учета фактического состояния эрозионно опасных участков земель и не включают эти мероприятия в годовые производственно-финансовые планы. Не налажена также охрана защитных лесонасаждений и уход за ними, в результате чего часть созданных лесополос уничтожается при полевых работах, а также при авиационной обработке посевов гербицидами.

В целях успешного проведения противоэрозионных мероприятий советским, сельскохозяйственным, водохозяйственным и другим заинтересованным органам и организациям, а также непосредственным землепользователям предложено усилить внимание к вопросам борьбы с ветровой и водной эрозией почв, особенно на осушенных торфяниках, обеспечить проведение на землях, подверженных эрозии, комплекса организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических противоэрозионных мероприятий ²⁹.

Госагропром БССР, облисполкомы и райисполкомы обязаны организовывать в колхозах, совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях, имеющих эродированные и эрозионно опасные земли, разработку и осуществление конкретных агротехнических противоэрозионных мероприятий и обеспечивать проведение хозяйствами необходимых мероприятий по усилению охраны защитных лесонасаждений от потравы скотом, поломок, повреждений при использовании химических средств защиты растений, а также по уходу за этими насаждениями.

Дальнейшему улучшению организационно-правового и хозяйственного механизма, призванного обеспечивать рациональное использование и охрану мелиорированных земель, способствовало бы принятие на правительственном уровне нормативного акта, содержащего минимум агротехнических требований, соблюдение которых было бы обязательным для колхозов и совхозов при возделывании мелиорированных земель.

Это содействовало бы выполнению постановления Верховного Совета БССР от 14 марта 1980 г. «Об эффективном использовании мелиорированных земель в респуб-

²⁹ О мерах по улучшению организации работ по защите почв от ветровой и водной эрозии: Постановление Совета Министров БССР от 24 дек. 1975 г. // СЗ БССР. 1976. № 2. Ст. 45.

лике»³⁰, которое обязывает колхозы и совхозы, равно как и соответствующие государственные органы, обеспечивать:

— расширение на мелиорированных землях посевов зерновых культур и повышение их урожайности, с тем чтобы увеличить производство зерна на этих землях на 35—40%;

— первоочередное выделение хозяйствам, имеющим мелиорированные земли, необходимой техники и семян трав, а также минеральных удобрений по научно обоснованным агротехническим нормам, установив строгий контроль за их использованием;

— резкое повышение продуктивности кормовых угодий на мелиорированных землях на основе внесения необходимого количества удобрений, применения орошения, высева рекомендованных травосмесей, строгого соблюдения сроков перезалужения. Добиться, чтобы эти угодья стали надежным источником производства кормов;

— всемерную интенсификацию развития животноводства, устойчивый рост производства мяса, молока и другой животноводческой продукции, улучшение снабжения ими населения. Активизировать работу по осуществлению программы ускоренного развития специализированного мясного скотоводства в зоне Белорусского Полесья;

— неуклонное соблюдение требований по охране и рациональному использованию водных и земельных ресурсов, ускоренное выполнение комплекса противоэрозионных и природоохранных работ.

На сельскохозяйственных предприятиях лежит важная обязанность по заключению договоров на высокоэффективное использование мелиорированных земель. В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 23 октября 1984 г. «О мерах по обеспечению высокоэффективного использования мелиорированных земель в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях»³¹ такие договоры должны заключаться с предприятиями и организациями, осуществляющими их производственное обслуживание, а именно с объединениями (отделениями) сельхозтехники, предприятиями

³⁰ СЗ БССР. 1980. № 8. Ст. 196.

³¹ СП СССР. 1984. № 32. Ст. 185.

(организациями) сельхозхимии и водохозяйственными предприятиями и организациями. Данным постановлением Совета Министров СССР утверждены также Основные условия типового договора на высокоэффективное использование мелиорированных земель в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях, которые устанавливают основные обязанности и ответственность сторон по договору.

На сельскохозяйственные предприятия возлагаются следующие обязательства:

- обеспечивать полное и высокоэффективное использование каждого гектара мелиорированных земель;
- закреплять все мелиорированные земли за постоянными производственными бригадами (звеньями), организовать их работу на принципах коллективного бригадного подряда;
- разрабатывать технологические карты (программы) получения предусматриваемых договором урожаев сельскохозяйственных культур;
- совместно с предприятиями (организациями) сельхозхимии своевременно вносить органические и минеральные удобрения под все сельскохозяйственные культуры в количестве, необходимом для получения урожайности и валовых сборов продукции, предусмотренных договором;
- своевременно выполнять весь комплекс агротехнических работ по возделыванию сельскохозяйственных культур, предусмотренных технологическими картами (программами);
- экономно использовать водные ресурсы, поливы растений проводить в соответствии с графиком поливов и планом водопользования, утвержденным районным агропромышленным объединением, обеспечивать оптимальный водный режим для сельскохозяйственных культур, своевременно закрывать влагу в почве;
- организовывать высокопроизводительную работу поливной техники строго по утвержденному графику, обеспечивать обслуживание ее высококвалифицированными кадрами машинистов и операторов;
- проводить отдельный учет урожая с мелиорированных земель и всех затрат на производство продукции на этих землях, с тем чтобы обеспечить работу бригад и звеньев на условиях хозяйственного расчета.

Договор на высокоэффективное использование мелио-

рированных земель хозяйство обязано зарегистрировать в районном агропромышленном объединении.

В общей системе мероприятий по рациональному использованию и охране мелиорированных земель, как и вообще всех земель сельскохозяйственного назначения, исключительно важная роль отводится в последнее время рекультивации земель. Рассмотрим поэтому некоторые вопросы правового регулирования рекультивации земель, в том числе права и обязанности сельскохозяйственных, водохозяйственных и других предприятий и организаций, возникающие в процессе рекультивации земель.

В системе мероприятий по изысканию дополнительных земельных ресурсов республики наряду с широко осуществляемой программой осушительной мелиорации земель важное социально-экономическое значение приобретает в последние годы и такая разновидность мелиорации, как рекультивация нарушенных земель, к которым относятся земли, утратившие свою хозяйственную ценность или ставшие источником негативного воздействия на окружающую среду в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности человека. Особой разновидностью рекультивации следует, в частности, считать повторную гидротехническую мелиорацию земель, утративших улучшенные свойства, например плодородие, или ставших непригодными для продуктивного использования в народном хозяйстве вследствие изменения других природных условий. Например, в течение двух пятилеток — девятой и десятой — в республике выбыли из сельскохозяйственного пользования и вернулись в первоначальное состояние 600 тыс. га мелиорированных земель, на улучшение каждого из которых было затрачено до 2 тыс. руб.³² Все эти земли подлежат повторной мелиорации, т. е. рекультивации.

В соответствии с постановлением Совета Министров Белорусской ССР от 23 августа 1976 г. «О мерах по улучшению использования и рекультивации земель»³³ в 1977—1978 гг. проведена инвентаризация земель, почвенный покров которых нарушен при разработке месторож-

³² Григорьев Е., Симуров А. Подарит луг // Правда. 1981. 19 июля.

³³ СЗ БССР. 1976. № 25. Ст. 403.

дений полезных ископаемых и торфа, выполнении геологоразведочных, изыскательских, строительных и других работ. Инвентаризацией были охвачены все землепользователи в административных границах районов, включая земли сельскохозяйственного назначения, государственного лесного фонда, земли промышленности, транспорта и иного назначения. При инвентаризации нарушенных земель на основании натуральных обследований и материалов почвенных исследований установлены характеристики участков с точки зрения пригодности этих земель к тому или иному виду использования в народном хозяйстве после их рекультивации.

В БССР по состоянию на 1 ноября 1978 г. общая площадь нарушенных земель составляла свыше 195 тыс. га, из которых 90% приходилось на выработанные торфяники³⁴. Первое место по нарушенным землям занимает Минская область (23% от общей площади нарушенных земель). Это объясняется сосредоточением здесь многих торфодобывающих предприятий (прежде всего добыча на энергетические цели). В остальных областях удельный вес нарушенных земель распределяется следующим образом: в Гомельской — 17%; Витебской — 16,9; Брестской — 15,1; Могилевской — 13,6; Гродненской — 9,5%³⁵.

За двадцать лет, с 1960 по 1980 г., техническая рекультивация в республике была произведена на площади около 133 тыс. га, из которых 53 тыс. га используются в качестве сельскохозяйственных угодий, преимущественно под сенокосы. В стадии биологической рекультивации по состоянию на 1980 г. находилось около 25 тыс. га торфяников, где техническая рекультивация проведена уже давно. Из них 13 тыс. га вовсе не использовались из-за низкого качества рекультивации (затопляются, особенно весной и осенью)³⁶. Биологическая рекультивация затягивается из-за недостаточного внесения на восстанавливаемые участки удобрений и известковых материалов. В тех же случаях, когда на рекультивируемые торфяники вносятся достаточное количество минеральных в сочетании с небольшим количеством органических удобрений и агротехнически грамотно обраба-

³⁴ Шегидевич А. И., Фельдшер В. И., Заяц С. П. Рекультивированные земли БССР и их использование.— Мн., 1980.

³⁵ Там же.

³⁶ Залесский Е. Земля в «ремонте» // Сел. газ. 1981. 21 янв.

тывается остаточный слой торфа, биологическая рекультивация торфяников достигается за три-четыре года.

Многие колхозы и совхозы республики создали на рекультивированных землях высокопродуктивные сельскохозяйственные угодья. Высокие урожаи сена получают на таких угодьях, например, колхозы «Дружба» Смолевичского, «Оснежицкий» Пинского, им. Калинина Рогачевского районов, совхозы «Любань» Вилейского и «Спутник» Логойского районов и др.

Не полностью решенной остается в республике проблема рекультивации торфозалежей, пользование которыми было прекращено до 1 июля 1969 г. постановлением Совета Министров СССР от 2 июня 1976 г. «О рекультивации земель, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ»³⁷ установлено, что эти площади восстанавливаются за счет средств государственного бюджета в соответствии с объемами работ по рекультивации, предусмотренными в народнохозяйственных планах.

В БССР рекультивация этих земель возложена на Министерство мелиорации и водного хозяйства и Белсельхозхимию. В республике имеется 45,1 тыс. га торфозалежей, обработанных до 1 июля 1969 г. Из них требуют рекультивации 36,4 тыс. га у колхозов и госхозов, 5,3 тыс. — у предприятий Министерства топливной промышленности и 0,5 тыс. га — у Министерства лесного хозяйства республики³⁸. Однако планы рекультивации этих земель не всегда выполняются.

Как отмечалось на XXI Пленуме ЦК КП Белоруссии, в республике более чем на 430 тыс. га мелиорированных земель произошли так называемые просадочные процессы из-за несовершенства осушительных сетей и требуется технологическая планировка поверхности почв, т. е. рекультивация с проведением определенных мероприятий по улучшению водного режима³⁹.

Низкий процент выполнения плана рекультивации земель объясняется следующими причинами: рекультива-

³⁷ СП СССР. 1976. № 11. Ст. 52.

³⁸ Залесский Е. Земля в «ремонте».

³⁹ Сел. газ. 1984. 17 нояб.

ция земель, осуществляемая за счет средств государственного бюджета на операционные расходы, включается в раздел «Капитальный ремонт и другие работы» и должна выполняться подрядными организациями по прямым договорам сверх плана. При этом фондовые материалы, машины и механизмы в соответствии с методическими указаниями Госплана СССР поставляются заказчиками, так как материально-технические ресурсы министерствам и ведомствам выделяются только под объемы капитальных вложений, предусмотренных планом, и на капитальный ремонт основных фондов, но поскольку земельные участки, отработанные до 1 июля 1969 г., к основным фондам не относятся, на их рекультивацию капитальные вложения и материально-технические ресурсы не выделяются.

Вследствие этого подрядные организации нередко отказываются проводить рекультивацию, ссылаясь на перегрузку основной производственной деятельностью — строительством мелиоративных объектов, водохранилищ, оросительных систем. В позиции подрядных организаций есть определенный резон, поскольку рекультивация нарушенных земель, особенно отработанных торфяников, по существу, представляет собой мелиорацию, т. е. коренное улучшение этих земель для последующего использования в сельском или других отраслях народного хозяйства. Для совершенствования организационно-правового механизма рекультивации земель, пользование которыми прекращено до 1 июля 1969 г., представляется целесообразным включение в пятилетние и годовые планы основной производственной деятельности министерств и ведомств объемов работ по рекультивации этих земель, а также планирование госпланами союзных республик денежных и материальных ресурсов для более гарантированной реализации этих мероприятий.

Дальнейшему улучшению планирования рекультивации земель призвана способствовать Генеральная схема использования земельных ресурсов БССР, утвержденная Советом Министров БССР в 1981 г.⁴⁰ Основные положения генеральной схемы предусматривают проведение мероприятий по рекультивации земель, почвенный покров которых нарушен при разработке месторождений полез-

⁴⁰ Коваленко Г. Г. Беречь природу, охранять ее богатство // Коммунист Белоруссии. 1981. № 6. С. 56.

ных ископаемых и торфа, выполнении изыскательных, строительных и других работ, равно как и других мероприятий в целях обеспечения рационального и планомерного использования земель во всех отраслях народного хозяйства, упорядочения землепользования и усиления контроля за использованием и охраной земель.

В республике ведутся также подготовительные работы по составлению региональной схемы рекультивации нарушенных земель БССР. Разработаны уже районные схемы рекультивации. Но поскольку фактически они являются картографическим отображением материалов инвентаризации нарушенных земель, их содержание не полностью обеспечивает обоснованное планирование рекультивации из-за отсутствия прогнозных данных о нарушении земель, их рекультивации и объемах снятия почвенного слоя при отводе земель для несельскохозяйственных нужд. Общий намечаемый объем рекультивации без разбивки по срокам, отсутствие в районных схемах данных об оценке масштабов отрицательного воздействия нарушенных земель на окружающую среду и о потребностях районов в расширении различных видов земельных угодий затрудняют установление очередности восстановительных работ и составления технорабочих проектов по отдельным объектам.

Республиканская региональная схема рекультивации земель должна восполнить недостатки районных схем. В то же время она позволит научно обосновать планово-хозяйственные решения по рекультивации нарушенных земель, снятию и использованию плодородного слоя почвы, охраны природы в районах размещения нарушенных земель; определить объемы капитальных вложений, трудовых и материальных ресурсов, необходимых для планирования и производства работ по рекультивации и использованию снимаемого плодородного слоя почвы; установить технические условия рекультивации, снятия и использования плодородного слоя почвы и совершенствования в соответствии с ними технологии горных работ, добычи торфа и других работ; использовать определенные схемой технические условия при разработке технорабочих проектов рекультивации нарушенных земель и т. д.

Правовое регулирование отношений, возникающих по поводу рекультивации земель и их рационального использования, обеспечивается различными отраслями законодательства — земельным, административным, гражд-

данским, финансовым и др. Однако центральное место в регулировании этих отношений принадлежит земельному законодательству.

Общие требования и правила по рекультивации земель, адресованные землепользователям, изложены в Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик⁴¹ и Земельном кодексе БССР⁴². В соответствии со ст. 22 ЗК БССР предприятия, организации и учреждения, разрабатывающие месторождения полезных ископаемых и торфа, проводящие геологоразведочные, изыскательские, строительные и иные работы на предоставленных им в пользование сельскохозяйственных землях или лесных угодьях, обязаны по миновании надобности в этих землях за свой счет приводить их в состояние, пригодное для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве, а при производстве указанных работ на других землях — в состояние, пригодное для использования их по назначению. Приведение земельных участков в надлежащее состояние производится в ходе работ, а при невозможности этого — после их завершения в сроки, устанавливаемые органами, предоставляющими земельные участки в пользование в соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами.

Впервые в законодательном порядке была установлена обязанность предприятий, организаций и учреждений, осуществляющих промышленное или иное строительство, разрабатывающих месторождения полезных ископаемых, а также проводящих другие работы, связанные с нарушением почвенного покрова, снимать, хранить и наносить плодородный слой почвы на рекультивируемые земли или на малопродуктивные угодья (ст. 23 ЗК БССР).

Однако и с принятием Земельного кодекса республики правилам, регулирующим отношения по рекультивации земель, недоставало конкретности и необходимой полноты. И только с изданием постановлений Совета Министров СССР от 2 июня 1976 г. и Совета Министров БССР от 23 августа 1976 г. и принятых в их развитие ведомственных нормативных актов в значительной степени был восполнен этот пробел в законодательстве. Речь идет о таких ведомственных нормативных актах, как Ос-

⁴¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

⁴² СЗ БССР. 1971. № 1. Ст. 4.

новные положения о рекультивации земель, нарушенных при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ ⁴³; Положение о порядке передачи рекультивированных земель землепользователям предприятиями, организациями и учреждениями, разрабатывающими месторождения полезных ископаемых и торфа, проводящими геологоразведочные, изыскательские, строительные и иные работы, связанные с нарушением почвенного покрова ⁴⁴; Инструкция о порядке финансирования работ по рекультивации земель ⁴⁵ и др.

В БССР в связи с большим удельным весом среди нарушенных земель отработанных торфяников неоднократно издавались республиканские нормативные акты, детально регулирующие порядок рекультивации выработанных площадей торфяников и их рационального использования, а также карьеров нерудных полезных ископаемых ⁴⁶.

Рекультивация сопровождается возникновением разнообразных организационных, управленческих, имущественных и других отношений, которые нуждаются в соответствующем правовом урегулировании. Причем эти отношения возникают не только в стадии технической или биологической рекультивации, но и в предшествующий этим работам период. Кроме того, будучи должным образом урегулированы нормами права, они в значительной мере определяют успешное проведение и основных этапов рекультивации.

Наряду со многими организационно-правовыми мерами, дающими общее представление о рекультивации земель, в литературе обоснованно выделяются и наиболее важные из них, составляющие сердцевину всех организационно-правовых мероприятий по рекультивации земель, а именно: планирование и проектирование восстановления нарушенных земель; регулирование порядка передачи рекультивированных земель землепользовате-

⁴³ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1977. № 12. С. 9.

⁴⁴ Там же. С. 14.

⁴⁵ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1979. № 4. С. 22.

⁴⁶ Охрана природы — всенародное дело: Сб. законов, постановлений и положений по охране природы в Белорусской ССР. — 2-е изд., доп. — Мн., 1967. С. 70—83.

лям; определение прав и обязанностей субъектов отношений по рекультивации; организация специальных производственных подразделений для выполнения рекультивационных работ; определение мер ответственности за несвоевременное и ненадлежащее восстановление нарушенных земель; координация применения соответствующих норм земельного, горного, водного, лесного законодательства и других отраслей права ⁴⁷.

Остановимся подробнее на особенностях правового регулирования некоторых из этих мероприятий с учетом опыта Белорусской ССР.

Принцип плановой рекультивации земель получил четкое нормативное закрепление в постановлении ЦК КП Белоруссии и Совета Министров БССР от 24 апреля 1973 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов в республике» ⁴⁸, изданном во исполнение и развитие одноименного постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. ⁴⁹ Постановление определило порядок и виды планирования рекультивации земель — отраслевое и территориальное. Министерством и ведомствам, деятельность которых связана с нарушением почвенного покрова, вменена в обязанность разработка проектов перспективных и годовых планов восстановления земель, которые должны включаться составной частью в перспективные и годовые планы проведения мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов. На основе планов министерств и ведомств Совет Министров обеспечивает разработку проектов планов рекультивации нарушенных земель в целом по республике.

Наряду с отраслевым и территориальным планированием природоохранных мероприятий, в том числе по восстановлению земель, в БССР все более входит в практику и разработка региональных планов (программ, схем) охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Так, разработана комплексная программа по восстановлению нарушенного природного

⁴⁷ Прус П. И. Организационно-правовые гарантии рекультивации земель // Проблемы земельного и колхозного права: Сб. ученых трудов Свердловского юридического института.— Свердловск, 1975. Вып. 38. С. 41.

⁴⁸ СЗ БССР. 1973. № 13. Ст. 248.

⁴⁹ СП СССР. 1973. № 2. Ст. 6.

равновесия в районе добычи и переработки месторождений старобинских калийных солей.

Разрабатывается также схема комплексного использования и охраны водных и земельных ресурсов бассейна озера Нарочь. Однако для большей гарантированности выполнения региональных плановых мероприятий по рекультивации земель и другим видам природоохранительной деятельности разработка и процесс реализации последних нуждаются в дополнительной правовой регламентации.

Принцип проведения плановых мероприятий по мелиорации земель (рекультивация является одним из ее видов) находит свое выражение в нормативных актах, определяющих организационно-технические, социально-экономические и экологические основы мелиоративного строительства и порядок рационального использования и охраны улучшенных земель. Наиболее полно этот принцип закреплён и отражён в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О долговременной программе мелиорации, повышения эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны» от 23 октября 1984 г.⁵⁰

Примером может служить и постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 2 марта 1979 г. «Об Основных направлениях в мелиоративном строительстве и использовании мелиорированных земель в республике»⁵¹, которое вменило в обязанность всем плановым, сельскохозяйственным, советским органам, проектным и другим специальным организациям, а также сельскохозяйственным предприятиям осуществлять планирование, проектирование, строительство и эксплуатацию мелиоративных систем, а также использование мелиорированных земель в строгом соответствии с данными Основными направлениями.

Основные направления предусматривают, что планирование, проектирование и проведение работ по улучшению и восстановлению земель должно осуществляться на основе схем комплексного использования и охраны водных и земельных ресурсов по водосборам рек, а так-

⁵⁰ СП СССР. 1984. № 32. Ст. 184.

⁵¹ Сел. газ. 1980. 21 февр.

же генеральной схемы использования земельных ресурсов республики.

Признано необходимым предусматривать в текущих и перспективных планах выделение хозяйствам, осваивающим улучшенные земли, капитальных вложений на строительство производственных зданий, а также техники, минеральных удобрений и других материальных ресурсов.

В целом элементы планового управления и использования земельных ресурсов во многом определяют и эффективность правового регулирования рекультивации земель.

В тесной связи с планированием находится и проблема должным образом организованного проектирования рекультивации земель. Союзное и республиканское законодательство регулируют и этот вопрос.

Рекультивация нарушенных сельскохозяйственных земель и лесных угодий производится на основании проектов, разрабатываемых проектными организациями министерств и ведомств, осуществляющих указанные работы, с привлечением на договорных условиях проектных организаций системы Госагропрома СССР, Государственного комитета СССР по лесному хозяйству и Министерства рыбного хозяйства СССР, а улучшение малопродуктивных угодий снятым плодородным слоем почвы — по проектам, разрабатываемым государственными проектными институтами по землеустройству (гипроземами) системы Госагропрома СССР по договорам с соответствующими организациями.

Земельные участки, пользование которыми прекращено до 1 июля 1969 г., приводятся в состояние, пригодное для использования в сельском хозяйстве, по проектам, разрабатываемым гипроземами, а для использования в лесном или рыбном хозяйстве или в других целях — по проектам, разрабатываемым проектными организациями соответствующих министерств и ведомств.

Наряду с правовыми нормами важная роль в организации оптимального проектирования рекультивации земель принадлежит также техническим нормам, содержащимся в различного рода инструкциях, наставлениях, рекомендациях. В БССР разработаны и применяются, например, временные указания по составлению технико-рабочих проектов рекультивации нарушенных земель, пользование которыми прекращено до 1 июля 1969 г.,

временные указания по составлению технорабочих проектов на улучшение малопродуктивных земельных угодий снятым плодородным слоем почвы и др.

Регламентируя порядок проведения рекультивации и передачи рекультивированных земель, законодательство устанавливает определенный круг обязанностей участников этого мероприятия. Важнейшей из них является обязанность предприятий, организаций и учреждений, проводящих работы, связанные с нарушением почвенного покрова, снимать, хранить и наносить плодородный слой почвы на рекультивируемые земли или на малопродуктивные угодья.

Затраты, связанные с этими работами, как и другие расходы по рекультивации земель, относятся: при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа — на себестоимость продукции предприятия; при строительстве предприятий, зданий и сооружений — на стоимость этих объектов; при проведении геологоразведочных, поисковых и других работ — на стоимость этих работ.

Предприятия, организации, учреждения, которым отводятся сельскохозяйственные угодья для несельскохозяйственных нужд, предусматривают в сметах необходимые затраты на возмещение потерь сельскохозяйственного производства. Затраты слагаются из объемов капитальных вложений на освоение новых земель, а также средств на оплату комплекса работ, связанных с повышением плодородия вновь осваиваемых земель или улучшением имеющихся сельскохозяйственных угодий.

Однако предприятия, организации и учреждения, осуществляющие работы по нанесению плодородного слоя почвы на малопродуктивные угодья, освобождаются от возмещения потерь производства.

Вместе с тем следует признать, что установленные правовые требования по снятию, хранению и нанесению плодородного слоя почвы на рекультивируемые или малопродуктивные угодья выполняются неудовлетворительно как в БССР, так и по стране в целом. Иллюстрацией этому может служить положение дел с рекультивацией земель в русском Черноземье⁵². Площади черноземов здесь постоянно уменьшаются.

⁵² Севастьянов В., Уткин Н. Магнитное притяжение // Правда. 1981. 31 марта.

Развивающейся горнорудной промышленности, например, в Белгородской области уже отведено 17 тыс. га плодороднейших земель. К двухтысячному году для нужд горной промышленности области потребуется еще свыше 30 тыс. га. А работы, связанные с сохранностью и хозяйским использованием плодородного слоя, ведутся в незначительных размерах. В курганах лежит более 10 млн. кубометров чернозема. К концу века его будет заскладировано в восемь раз больше. В то же время работ по обогащению черноземом бедных песчаных почв, расположенных вблизи терриконов, пока не предусматривается, хотя черноземом, который хранится в курганах и теряет свои качества, можно улучшить плодородие 16 тыс. га⁵³.

Одной из причин недостаточно эффективного действия правовых норм, определяющих порядок снятия, хранения и использования плодородного почвенного слоя, следует рассматривать то обстоятельство, что у нас пока не создана специальная организация, которая занималась бы рекультивацией земель. Это ведет, в частности, и к тому, что отпускаемые финансовые средства на рекультивацию земель, в том числе поступающие от предприятий, организаций, учреждений в качестве компенсации потерь сельскохозяйственного производства, длительное время не осваиваются.

В практике сложились следующие направления рекультивации земель: сельскохозяйственное, лесохозяйственное, рыбохозяйственное, водохозяйственное, рекреационное, санитарно-гигиеническое, строительное. Направление рекультивации земель — определенное целевое использование нарушенных земель в народном хозяйстве. Каждое из этих направлений получило в той или иной мере законодательное закрепление.

Все направления рекультивации земель важны и необходимы с точки зрения решения общей задачи — вовлечения в народнохозяйственный оборот неиспользуемых нарушенных земель, рационального использования и охраны земель всех категорий единого государственного земельного фонда. В то же время посредством каждого определенного направления рекультивации земель решаются и конкретные отраслевые задачи, связанные

⁵³ Севастьянов В., Уткин Н. Магнитное притяжение // Правда. 1981. 31 марта.

с расширением сельскохозяйственных угодий, размещением объектов промышленности, транспорта, градостроительства и т. д.

Направление рекультивации предопределяется конечной целью использования нарушенных земель в зависимости от природных условий (климата, геологического строения, типа почв, растительности), состояния и характера нарушенных земель, срока службы восстанавливаемых площадей, санитарно-гигиенических условий, экономической целесообразности рекультивации и т. п.

Земельное законодательство исходит из необходимости использовать рекультивированные земли прежде всего в качестве продуктивных угодий. Оно признает также и экологическое значение этих земель. В БССР основными направлениями рекультивации земель являются — сельскохозяйственное, лесохозяйственное, водохозяйственное и строительное. Так, например, в 1979 г. земли, занятые сельскохозяйственными угодьями и лесными насаждениями, составляли соответственно 45,5 и 23,5% от общей площади рекультивированных земель⁵⁴.

Причем в структуре восстановленных земель в последние годы наблюдается рост удельного веса сельскохозяйственных угодий, что важно с точки зрения экономической окупаемости рекультивации земель. В целом же наиболее перспективными направлениями рекультивации остаются сельскохозяйственное и лесохозяйственное. Планируется свыше 50% рекультивированных площадей торфяников отводить под сельскохозяйственные угодья. Структура использования восстановленных минеральных земель будет несколько иной: под сельскохозяйственные угодья предполагается отводить только 15—20%, под залесение — 40—50%⁵⁵.

Специальные нормативные акты, принятые в Белорусской ССР, обязывают использовать рекультивированные торфяные земли только в системе специальных севооборотов, в структуре которых многолетние травы и зерновые культуры должны составлять основной удельный вес. Это вызывается тем, что при возделывании на торфяных почвах пропашных культур наблюдается ускоренный процесс их эрозии (минерализации и т. п.). Мно-

⁵⁴ Шегидевич А. И., Фельдшеров В. И., Заяц С. П. Рекультивированные земли БССР и их использование.

⁵⁵ Там же.

голетние же травы, наоборот, за счет корневых остатков восстанавливают органическое вещество.

По данным научно-исследовательских организаций мелиорации и водного хозяйства, на рекультивированных торфяных землях наибольшие урожаи обеспечиваются при остаточном слое торфа до 70—80 см. Поэтому Основные положения о рекультивации земель⁵⁶ исходят из того, что при рекультивации земельных участков из-под торфопеработок мощность придонного (защитного) слоя торфяной залежи в осушенном состоянии должна быть на предназначенных для возделывания сельскохозяйственных культур площадях не менее 0,5 м, лесоразведения — 0,3, прудово-рыбного хозяйства — 0,15 м.

Рекультивация земель, помимо сугубо хозяйственных целей, призвана обеспечивать и их охрану, равно как и других природных ресурсов. Поэтому действующее законодательство исходит из необходимости проводить рекультивацию земель в тесной связи с другими природоохранительными мероприятиями. Особенно это актуально для Белоруссии, где осушительная мелиорация оказывает влияние на климат, флору, фауну и гидрологический режим окрестных территорий. Ставится задача с помощью выработанных площадок земель регулировать локальное природное равновесие. С этой целью планируется на выработанных торфяниках создать крупные водохранилища комплексного использования.

В условиях Белоруссии весьма злободневна охрана торфяных запасов. Основной путь решения этой проблемы — значительное сокращение использования торфа в качестве топлива. Тенденция к ограничению использования торфа в энергетических целях получила отражение и в нормативных актах по охране природы, изданных в последние годы⁵⁷.

Промышленные запасы торфа в Белорусской ССР оцениваются специалистами примерно в 1430 млн. т.

⁵⁶ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1977. № 12. С. 12.

⁵⁷ Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 дек. 1972 г. // СП СССР. 1973. № 2. Ст. 6; Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов в республике: Постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 24 апр. 1973 г. // СЗ БССР. 1973. № 13. Ст. 248.

При ежегодной добыче 40 млн. т этих запасов в нашей республике хватит лишь на 30—40 лет⁵⁸.

В последнее время выявлены многие ранее не известные полезные свойства торфа — физико-механические, биохимические, микробиологические, фармакологические и другие, которыми предопределяется возможность его многопланового использования в народном хозяйстве. Например, из торфа получают торфяной воск, необходимый для многих отраслей народного хозяйства. В БССР действует единственный в мире завод, производящий торфяной воск. Продукты переработки торфа применяются также в металлургии, бытовой химии, медицине и т. д. Благодаря разработкам Института торфа АН БССР открываются перспективы использования торфа в кормодобывающей промышленности⁵⁹. Следовательно, добыча и использование торфа будут продолжаться и в будущем, хотя и в более рациональных формах. Поэтому актуальной будет оставаться и проблема правового регулирования рекультивации выработанных площадей торфяников, удельный вес которых в общей площади нарушенных земель в БССР составляет свыше 90%⁶⁰, а из общей площади 111,7 тыс. га рекультивированных земель торфяники составляют 94,7%⁶¹.

Несмотря на разрабатываемые мероприятия (организационно-экономические, технологические и др.) по рекультивации земель в республике и совершенствованию правового механизма ее проведения, рекультивация земель проводится неудовлетворительно.

Многие министерства и ведомства, предприятия и организации, исполкомы местных Советов народных депутатов не обеспечивают безусловного выполнения постановления Совета Министров БССР от 23 августа 1976 г. «О мерах по улучшению использования и рекультивации земель»⁶², а также работ по рекультивации выработанных месторождений полезных ископаемых и

⁵⁸ Шегидевич А. И., Фельдшеров В. И., Заяц С. П. Рекультивированные земли БССР и их использование.

⁵⁹ Хотяновский В. Торф: запасы не бесконечны // Коммунист Белоруссии. 1981. № 5. С. 80—87.

⁶⁰ Шегидевич А. И., Фельдшеров В. И., Заяц С. П. Рекультивированные земли БССР и их использование.

⁶¹ Экономические вопросы развития сельского хозяйства БССР: Межвед. тематический сборник.— Мн., 1984. Вып. 14. С. 22.

⁶² СЗ БССР. 1976. № 25. Ст. 403.

торфа, предусмотренных в государственных планах экономического и социального развития. Особенно неудовлетворительно ведется рекультивация земельных участков, пользование которыми прекращено до 1 июля 1969 г.

В последние годы правительством республики предусмотрены меры, направленные на неукоснительное выполнение плановых заданий по рекультивации земель. Признано целесообразным рекультивацию земельных участков, пользование которыми прекращено до 1 июля 1969 г., проводить за счет средств государственного бюджета, выделяемых по сметам операционных расходов Госагропрому БССР и Министерству лесного хозяйства БССР на эти цели. Соответствующие министерства и ведомства (Госагропром БССР, Министерство топливной промышленности и др.) обязаны обеспечивать в установленном порядке разработку проектно-сметной документации на рекультивацию земельных участков, пользование которыми прекращено до 1 июля 1969 г., и представлять ее подрядным организациям до 1 июня, предшествующего планируемому году.

Госплану БССР вменено в обязанность предусматривать в государственных планах экономического и социального развития задания по рекультивации земельных участков, пользование которыми прекращено до 1 июля 1969 г., как министерствам и ведомствам — заказчикам, так и министерствам и ведомствам, осуществляющим строительно-монтажные работы (подрядчикам).

В целях упорядочения ведения рекультивационных работ и охраны окружающей среды разрабатывается перечень подлежащих рекультивации земельных участков, пользование которыми прекращено до 1 июля 1969 г., с указанием целесообразности и очередности использования этих земель в сельском, лесном или рыбном хозяйстве или в других народнохозяйственных целях. Одновременно разрабатываются предложения по рекультивации в 1986—1990 гг. всех имеющихся в республике земельных участков, пользование которыми прекращено до 1 июля 1969 г.

В партийных и правительственных документах обращается особое внимание на необходимость обеспечения действенного контроля за своевременным и качественным выполнением министерствами и ведомствами,

предприятиями и организациями, колхозами и совхозами плановых заданий по рекультивации земель, а также за осуществлением мероприятий по восстановлению плодородия рекультивированных земель в соответствии с утвержденными проектами на эти работы.

Таким образом, разработка действенного государственного-правового механизма обеспечения рационального использования и охране земель, в том числе и их рекультивации, призвана также способствовать неукоснительному выполнению всеми землепользователями своих субъектных прав и обязанностей по рациональному использованию и охране мелиорированных земель.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важнейшим условием выполнения Продовольственной программы является интенсификация сельскохозяйственного производства на основе высокоэффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, особенно мелиорированных земель, пашни, ценных многолетних плодовых насаждений, а также иных высокопродуктивных угодий. «Задача, которую нам предстоит решить в самый короткий срок,— полное обеспечение страны продовольствием,— отмечал Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза.— На это направлена современная аграрная политика партии, сформулированная в решениях майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС, в Продовольственной программе СССР. ...Предстоит поднять эффективность использования производственного потенциала в агропромышленном комплексе, сконцентрировать силы и средства на важнейших участках, обеспечивающих их наибольшую отдачу. Речь идет в первую очередь о повышении плодородия земли, создании условий устойчивого ведения сельского хозяйства. Ключ успеха, как показал опыт последних лет,— в широком применении интенсивных технологий. Они дают огромный эффект. Только в прошлом году их освоение позволило получить дополнительно 16 миллионов тонн зерна, значительное количество другой продукции»¹.

В мероприятиях, намеченных XXVII съездом КПСС по дальнейшему развитию агропромышленного комплекса и реализации Продовольственной программы,

¹ Горбачев М. С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза, 25 февраля 1986 года.— М., 1986. С. 37, 38.

особое место отводится мелиорации и рациональному использованию и охране мелиорированных земель, прежде всего осушенных и орошаемых. Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986—1990 гг. и на период до 2000 г., утвержденные XXVII съездом КПСС, предусматривают продолжить реализацию Долговременной программы мелиорации земель: ввести за пятилетие в эксплуатацию за счет государственных капитальных вложений 3,3 млн. га орошаемых и 3,6 млн. га осушенных земель; выполнить культуртехнические работы на площади 8,3 млн. га; улучшить техническое состояние действующих оросительных систем на площади 5,6 млн. га². Поставлена также задача: комплексно решать вопросы мелиорации земель и их сельскохозяйственного освоения; повысить эффективность использования орошаемых и осушенных земель, добиваясь получения на этих землях проектной урожайности; поднять технический уровень и качество водохозяйственного строительства; разработать и осуществить меры по ускорению перехода на водосберегающие технологии орошения, бережливому использованию водных ресурсов и земельным угодий; углубить проработку проблем, связанных с региональным перераспределением водных ресурсов.

Практика вместе с тем показывает, что потенциальные возможности мелиорированных земель используются далеко не полностью в силу необеспеченности комплексного подхода при их эксплуатации, в том числе вследствие отставания правового обеспечения рационального использования и охраны мелиорированных земель. Отсюда актуальная необходимость разработки теоретических и прикладных вопросов правового режима мелиорированных земель с учетом практики правового обеспечения рационального использования и охраны земель в отдельных союзных республиках и природно-экономических регионах.

Назрела также необходимость в разработке и принятии специального нормативного акта — Положения о мелиорированных землях. В научной литературе высказывались предложения о том, чтобы данный нормативный акт принимался на уровне союзной республики. Однако представляется более целесообразным, чтобы

² Правда. 1986. 9 марта.

Положение о мелиорированных землях было общесоюзным нормативным актом с тем, чтобы на его базе каждая союзная республика разрабатывала свои общеобязательные агротехнические правила возделывания мелиорированных земель и их охраны с учетом местных экономических и природно-экологических условий. В Положении о мелиорированных землях помимо вопросов определения понятия мелиорированных земель, подразделения их на фонды, целесообразно урегулировать: порядок проведения мелиоративных работ; процедуру передачи мелиорированных земель в эксплуатацию; порядок сельскохозяйственного, водохозяйственного и лесохозяйственного освоения мелиорированных земель; порядок ведения мелиоративного кадастра; порядок перевода мелиорированных земель в категорию старопахотных земель; государственный контроль за рациональным использованием и охраной мелиорированных земель; меры юридической ответственности за нерациональное использование мелиорированных земель.

Разработанный, научно обоснованный правовой режим мелиорированных земель — важнейшее условие их высокоэффективного использования и охраны.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава I. Общая характеристика правового положения мелиорированных земель	7
§ 1. Понятие мелиорированных земель и их правовая классификация	7
§ 2. Особенности правового режима мелиорированных земель	26
Глава II. Понятие рационального использования и охраны мелиорированных земель	48
Глава III. Права и обязанности землепользователей по рациональному использованию и охране мелиорированных земель	81
Заключение	131