

Е.С. Пышьева

с е р и я
Н а у к а

МЕЛИОРАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ: ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ, АГРАРНО-ПРАВОВОЙ И ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЙ ПОДХОДЫ

Монография

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Наука (Юстицинформ)

Елена Пышьева

**Мелиорация земель: земельно-
правовой, аграрно-правовой
и цивилистический подходы**

«Юстицинформ»

2018

УДК 347.243
ББК 67.407.1

Пышьева Е. С.

Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и
цивилистический подходы / Е. С. Пышьева — «Юстицинформ»,
2018 — (Наука (Юстицинформ))

ISBN 978-5-7205-1475-4

Монография представляет собой комплексное научное исследование правоотношений, складывающихся в сфере мелиорации земель. В работе выделены юридически значимые признаки мелиорации земель. Проведен исторический анализ развития законодательства о ней в России и выявлены дефекты, повлиявшие на качество современного правового регулирования в этой области отношений. Особое внимание уделено изучению зарубежного опыта правового регулирования отношений в сфере мелиорации земель (стран СНГ, Германии, Швейцарии, США и др.) и правоприменительной практики. Для научных работников, практикующих юристов, представителей государственных и муниципальных органов власти, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов и факультетов, а также широкого круга читателей, интересующихся проблемами земельного, аграрного и гражданского права.

УДК 347.243

ББК 67.407.1

ISBN 978-5-7205-1475-4

© Пышьева Е. С., 2018

© Юстицинформ, 2018

Содержание

| | |
|---|----|
| Актуальность правового регулирования мелиорации земель. | 6 |
| Предисловие к монографии | |
| Введение | 8 |
| Глава I | 11 |
| § 1. Понятие мелиорации земель в праве и ее отграничение от иных мер | 11 |
| § 2. История правового регулирования мелиорации земель в России | 22 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 23 |

Е. С. Пышьева
**Мелиорация земель: земельно-
правовой, аграрно-правовой
и цивилистический подходы**

© ООО «Юстицинформ», 2018

© ООО Е.С. Пышьева, 2018

* * *

Актуальность правового регулирования мелиорации земель. Предисловие к монографии

Задачи правового регулирования мелиорации земель обретают новое звучание и актуализируются.

Чтобы не зависеть от поставок импортного продовольствия, для обеспечения суверенитета, продовольственной безопасности страны предстоит повышать ее самообеспеченность мясом, молочными продуктами, овощами, фруктами через модернизацию агропромышленного комплекса путем развития сельскохозяйственной кооперации, крупного товарного производства, поощрения крестьянских (фермерских), приусадебных, семейных, иных малых хозяйств, создания условий для сбережения здоровья, роста доходов, процветания жителей, благополучия сельских территорий.

Для решения задач приведения в порядок, обустройства сельскохозяйственных и прилегающих к городам земель нужны апробированные меры, конкретной и важнейшей из которых служит мелиорация земель. Она способствует повышению плодородия, продуктивности, устойчивости земледелия, получению гарантированного производства сельскохозяйственной продукции, формированию рациональной структуры земельных угодий.

История российских мелиораций и связанных с ними социально-экономических преобразований включает замечательные имена таких ученых конца XIX – начала XX вв., как В.В. Докучаев, Д.И. Менделеев, П.А. Костычев, А.В. Чаянов. Правовое регулирование коренного улучшения земель разрабатывалось во второй половине XX в. В.П. Балезиным, Л.И. Дембо, И.А. Иконичкой, О.С. Колбасовым, О.И. Крассовым, П.Ф. Кулиничем (Украина), Н.В. Сторожевым (Белоруссия). С разрушением колхозно-кооперативного строя, реформированием российского государства и сокращением его плановых, экономических возможностей внимание к мелиорации как публичной функции общества стало ослабевать.

Обращение к этой теме представляется весьма своевременным ввиду подъема национального сельского хозяйства как растущей сферы экономики, основного средства снабжения населения экологически чистыми, здоровыми продуктами питания, рычага сбережения народа. В представляемой монографии не только реанимируются истоки возникновения, этапы, теоретико-правовые основы мелиорации земель, но и комментируется, анализируется современное законодательство России, государств ближнего и дальнего зарубежья и, что особенно ценно, административная, судебная практика правоприменения.

Вызывают удовлетворение попытки продолжения и наращивания автором предыдущих изысканий по определению места правовых режимов мелиорации в системе отраслей знания, науки, законодательства: поиски их местонахождения в земельном, аграрном, экологическом, гражданском праве не выглядят схоластичными, но влекут правовые последствия, намечают соответствующие приемы регулирования, средства достижения положительных результатов в земледелии, строительстве, транспорте, иных областях народного хозяйства¹.

Не менее злободневными представляются размышления о задачах, функциях государственного управления в сфере мелиорации земель, субъектах государственного учета и надзора, их полномочиях, о переводе мелиорированных земель в иные земли, правовых формах государственного, муниципального, производственного, иного контроля в сфере мелиорации и смежных областях, о ее государственной поддержке как одном из направлений аграрной,

¹ По этим вопросам см.: Комментарий к Федеральному закону «О мелиорации земель» / рук. авт. коллек. С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1999. 304 с.; Аграрное право: учебник / под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М.: Эксмо, 2007. 368 с.; Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права. М.: Юрайт, 2015. 498 с.

земельной, экологической политики ввиду многообразия, конкуренции форм собственности на землю, иные природные ресурсы, на мелиоративные сооружения, необходимости снабжения промышленности сельскохозяйственным сырьем.

Заслуживает поддержки тезис о необходимости оценки экологического эффекта от проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических мероприятий, затрагивающих тесно связанные с ними природные объекты и ресурсы, используемые и охраняемые в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Интересны предложения о признании мелиоративных систем единым недвижимым комплексом, об установлении критериев отнесения их к федеральной, региональной, муниципальной, частной формам собственности (признаваемым и защищаемым равным образом), об объединении полномочий по надзору за проведением мелиоративных мероприятий в одном государственном органе. Полезные дискуссии по этим вопросам могут служить повышению эффективности правореализации, в том числе видов юридической ответственности.

Несколько лет назад Е.С. Пышьева закончила аспирантуру Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, написала под научным руководством Е.Л. Мининой и защитила кандидатскую диссертацию на тему «Правовое регулирование мелиорации земель», и диссертационный совет присудил ей степень кандидата юридических наук. Настоящая монография показывает, что автор, работая старшим преподавателем Российского государственного аграрного университета – МСХА им. К.А. Тимирязева, заслуженно получила и достойно оправдывает путевку в педагогическую и научную жизнь.

Хочется надеяться, что представляемая монография найдет своего вдумчивого читателя, а изложенные в ней мысли помогут решению практических и теоретических проблем в описываемой сфере.

*Доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
Почётный работник охраны природы,
заведующий отделом экологического и аграрного законодательства
Института законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации
С.А. Боголюбов*

Введение

Первые упоминания о мелиорации земель как средстве по коренному улучшению качественных характеристик земель восходят к периоду существования Древнего Египта, где 3–4 тыс. лет до н. э. начали сооружать оросительные и осушительные системы с целью развития сельского хозяйства. Со временем сфера использования мелиорации земель расширилась. В настоящее время, будучи одним из направлений реализации государственной политики, в том числе земельной, водной, аграрной, она находит свое применение в различных отраслях экономики: в сельском, лесном, городском хозяйстве, строительстве и других. При этом особое значение она по-прежнему имеет в сельском хозяйстве. Без ее осуществления невозможно обеспечить устойчивость земледелия и экономическую стабильность даже при благоприятных природно-климатических условиях.

Мелиорация земель представляет собой воздействие на качественные характеристики земель посредством проведения гидротехнических, культуртехнических, химических и иных мероприятий по их коренному улучшению. Она служит не только средством по улучшению, восстановлению земель, нарушенных в результате хозяйственной деятельности человека, но и средством борьбы с неблагоприятными природно-климатическими условиями (засухой, наводнением, паводками и т. п.). Некоторые виды мелиорации (осушение земель) используются при создании намывных территорий, польдеров².

Для ряда государств вследствие их географического расположения и природно-климатических условий мелиорация незаменима при обеспечении стабильного существования самих этих государств. Так, около 40 % территории Нидерландов находится ниже уровня моря, поэтому в отсутствие дамб, других водозащитных сооружений значительная часть государства была бы затоплена. В странах Средней Азии (Казахстан, Таджикистан, Кыргызстан и др.), испытывающих острый дефицит водных ресурсов, без применения такого вида мелиорации земель, как орошение, существование аграрного сектора экономики было бы практически невозможно.

Земли, на которых проводятся или уже проведены работы по их коренному улучшению, как правило, представляют собой одну из наиболее ценных частей земель Российской Федерации. Они обладают повышенной хозяйственной и экономической значимостью. Несмотря на то что эти земли занимают, согласно данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 г., небольшую совокупную площадь – 11,3 млн га, или 0,66 % от общей площади всех земель России, на них производятся до 65 % овощей, весь рис, около 20 % сельскохозяйственных кормов и прочая продукция. Урожайность на орошаемых землях в 2–5 раз выше, чем на богарных, значительно ниже затраты материально-технических и трудовых ресурсов.

Вместе с тем при отсутствии вмешательства государства в сферу мелиорации, в первую очередь посредством оказания финансовой поддержки, проведение мелиоративных мероприятий ввиду их высокой капиталоемкости и ресурсозатратности является затруднительным.

Несмотря на очевидную важность деятельности по коренному улучшению земель, система правовых норм в этой сфере стала складываться только в начале XX в. В современный период законодательство о мелиорации земель обладает комплексным, межотраслевым характером, поскольку нормы входящих в него актов имеют различную отраслевую принадлеж-

² Польдеры – осушенные участки низменных заболоченных морских побережий (маршей). Часто располагаются ниже уровня моря, защищены валами, дамбами и другими гидротехническими сооружениями от затопления морскими и речными водами // Большая российская энциклопедия: [в 30 т.]. Т. 27 / науч. – ред. совет: пред. – Ю. С. Осипов и др. М.: Большая Рос. энциклопедия, 2015. С. 20.

ность, обусловленную разнородностью складывающихся мелиоративных отношений. В контексте настоящей работы нами будут исследованы мелиоративные отношения преимущественно сквозь призму земельного, аграрного и гражданского права вследствие их ключевой роли.

Существующее правовое регулирование сферы мелиорации земель не обеспечивает эффективного использования земель, на которых проводятся или уже проведены работы по их коренному улучшению, и должного функционирования мелиоративного комплекса. В законодательстве имеются многочисленные пробелы и противоречия. Характерна недостаточная развитость правоотношений по государственной поддержке проведения мероприятий по улучшению земель, нечетко определены в нормативно-правовых актах отношения собственности на мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения, вследствие чего немало таких систем и сооружений числятся бесхозными. Имеющиеся теоретические построения не отвечают новым экономическим и правовым условиям и нуждаются в связи с этим в пересмотре и развитии.

В Федеральном законе от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (далее – Закон о мелиорации) значительная часть норм не имеют прямого действия, а подзаконные акты, призванные его развивать, в большинстве случаев не приняты, что снижает эффективность правового воздействия на общественные отношения в этой сфере. Складывающаяся же правоприменительная практика не отличается единообразием. Отчасти следствием этого является стремительное сокращение с каждым годом площадей мелиорированных земель, перевод их в немелиорированные. Только за период с 1990 по 2015 г., по официальным данным, площадь мелиорированных земель уменьшилась на 2,2 млн га (с 11,5 млн до 9,3 млн га)³.

Государство проявляет повышенный интерес к вопросам мелиорации, поскольку она имеет существенное значение для жизни общества и государства в целом. Подтверждением этого является разработанная и утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации специальная федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы», на реализацию которой возлагаются большие надежды.

В юридической литературе правовые вопросы мелиорации земель разрабатывались преимущественно в советский период. Начиная с 1990-х гг. и до настоящего времени мелиорация не являлась предметом обстоятельного анализа. Затрагивались лишь отдельные связанные с ней вопросы: проведение мелиоративных мероприятий в сельском хозяйстве, правовой режим мелиорируемых, мелиорированных земель в составе земель сельскохозяйственного назначения и мелиоративных систем как водохозяйственных сооружений, используемых в сельском хозяйстве.

Таким образом, представленное комплексное исследование, принимающее во внимание взаимосвязь норм различной отраслевой принадлежности в области мелиорации земель и проведение ее на землях всех категорий, в определенной мере восполняет образовавшийся в научной литературе пробел.

В настоящей книге выделены юридически значимые признаки мелиорации земель, позволяющие отграничить связанные с ней правоотношения от иных правоотношений. Проведен исторический анализ развития законодательства о мелиорации земель в России и выявлены дефекты, повлиявшие на качество современного правового регулирования в этой области отношений.

Центральное место в работе занимает вопрос об определении правового режима мелиорируемых, мелиорированных земель, мелиоративных систем и отдельно расположенных гид-

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.01.2013 № 37-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» // СЗ РФ. 2013. № 4. Ст. 303; Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в РФ в 2015 г. // URL: <https://rosreestr.ru>.

ротехнических сооружений, поскольку в теории и на практике он является наиболее проблемным. Исследованы отдельные специфические функции государственного управления в области мелиорации земель и определена их эффективность. Раскрыты особенности государственной поддержки мелиорации земель сельскохозяйственного назначения.

Особое место в исследовании отводится зарубежному опыту правового регулирования отношений в сфере мелиорации земель (опыту стран СНГ, Германии, Швейцарии, США, Китая и др.). Преимущественное внимание при этом уделяется изучению и анализу законодательства стран романо-германской правовой семьи – стран СНГ, Германии, Швейцарии, – поскольку именно их академические и законодательные традиции являются исторически наиболее близкими российскому правопорядку.

Представляется, что разработанные предложения послужат теоретической основой для дальнейших исследований в соответствующей сфере, а также будут иметь практическое значение для правотворческих и правоприменительных органов.

Автор выражает благодарность доктору юридических наук, профессору, заслуженному деятелю науки РФ Сергею Александровичу Боголюбову за поддержку, ценные рекомендации и полезные замечания.

Глава I

Общая характеристика правового регулирования мелиорации земель

§ 1. Понятие мелиорации земель в праве и ее отграничение от иных мер

Использование земли как важнейшего компонента природной среды при осуществлении различных видов хозяйственной и иной деятельности (сельскохозяйственное производство, строительство зданий, строений, сооружений, добыча полезных ископаемых и т. д.) неизбежно приводит к ухудшению ее состояния. В отдельных случаях такая деятельность влечет за собой истощение или даже полную деградацию земель. Подобные негативные последствия определяются субъективными факторами, всецело зависящими от деятельности как отдельного человека, так и общества в целом. Однако, кроме антропогенного воздействия, на состояние земель могут оказывать отрицательное влияние и объективные факторы, не зависящие от воли человека, – природные явления (например, засуха, наводнение, водная и ветровая эрозия).

Для того чтобы предотвратить данные негативные процессы, снизить размер причиненного ими вреда земле или ликвидировать их последствия, проводится мелиорация земель (далее также – мелиорация).

Под ней согласно ст. 2 Закона о мелиорации⁴ понимается коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противозерозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий. При этом данный перечень мероприятий является открытым, поскольку включение в него всех мероприятий невозможно и нецелесообразно в связи с тем, что любое определение должно отражать лишь существенные признаки исследуемого явления, позволяющие отличить его от иных явлений.

Земельный кодекс Российской Федерации⁵ (далее – ЗК РФ) в ст. 13 относит к мероприятиям по охране земель не саму мелиорацию, а сохранение достигнутого уровня мелиорации земель. Однако данное утверждение трудно признать верным, поскольку последнее, как представляется, является скорее целью государственной политики в области мелиорации земель. Кроме того, ее осуществление выступает одним из средств интенсификации сельского хозяйства, создания и поддержания экономического (искусственного) плодородия почв⁴⁴³, а также обеспечения устойчивости землепользования в интересах настоящего и будущего поколений.

Следует отметить, что мелиорация земель представляет собой лишь один из видов мелиораций. В общей сложности в мелиоративной практике их насчитывается более 85 видов⁶. Выделяют также мелиорацию рек, озер, песков, охотничьих угодий, климата, тепловую, биологическую, ландшафтную мелиорацию и др. Однако из всех этих видов⁷ подробно и специ-

⁴ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

⁵ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁴⁴³ В научной литературе наряду с экономическим плодородием, поддерживаемым искусственным путем (например, внесением в почву удобрений), выделяется естественное плодородие, которое зависит от природных условий и не подвергается воздействию со стороны человека.

⁶ См., напр.: Мелиоративная энциклопедия. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2004. Т. 2 (К – П). С. 136.

⁷ Правовому регулированию подвергаются также вопросы, связанные с проведением рыбохозяйственной мелиорации водных объектов (см.: Приказ Минсельхоза России от 26.12.2014 № 530 «Об утверждении Порядка проведения рыбохозяйствен-

альному правовому регулированию подвергается именно мелиорация земель, которая и будет составлять предмет настоящего исследования. Это объясняется оказываемым ею сильным воздействием на земли и окружающую среду в целом и, как правило, ее высокой капиталозатратностью.

Как указывается в специальной литературе, на территории России большинство земель нуждаются в проведении тех или иных видов мероприятий по их улучшению⁸. Это обусловлено, во-первых, географическим положением государства и связанными с этим природно-климатическими особенностями, вследствие чего значительная часть земель располагается в зоне рискованного земледелия⁹; во-вторых, увеличивающимися с каждым годом масштабами антропогенных нагрузок на окружающую среду, влекущими негативные изменения как в ней самой в целом, так и в отдельных ее компонентах, одним из которых выступает земля.

Так, по данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 г.¹⁰, опустыниванием охвачено более 100 млн га земель на территории 27 субъектов Российской Федерации, водной эрозии подвержено 17,8 % площади сельскохозяйственных угодий, ветровой – 8,4 %, переувлажненные и заболоченные земли составляют 12,3 %, засоленные и солонцеватые – 20,1 % сельскохозяйственных угодий, площадь нарушенных земель равна 1037 тыс. га.

Вместе с тем проблемы мелиорации земли стали привлекать пристальное внимание ученых-юристов и получили самостоятельное правовое исследование только во второй половине XX в. в связи с тем, что прогрессирующее в то время ухудшение состояния земель ввиду их экстенсивной эксплуатации выдвинуло перед государством на первый план задачу заботы о состоянии земельных ресурсов, повышении их качественных характеристик. До этого периода связанные с ней проблемы были предметом изучения преимущественно неюридических наук – сельскохозяйственных и технических.

Несмотря на имеющееся законодательное закрепление определения мелиорации земель, на практике не всегда удается провести ее отграничение от иных мер, в том числе от прочих мер по охране земель, что вызывает коллизии, а порой ведет к неблагоприятным юридическим последствиям. Как справедливо указал Г.С. Башмаков, «чем больше правовых явлений объединено в одно правовое понятие, тем хуже... становится обычно правовое регулирование объединенных явлений. Разграничение, дробление понятий – проверенный путь к лучшему правовому урегулированию»¹¹.

Учитывая это, для уяснения сущности правового понятия «мелиорация земель» и отграничения его от иных, схожих правовых понятий проведем его анализ. Термин «мелиорация земель» (от лат. «melioration» – «улучшение») в России впервые появился в 1883 г. в сделанном В.А. Левшиным переводе книги немецкого агронома А.Д. Тэера¹². Тем не менее в российском законодательстве и доктрине он стал употребляться гораздо позже.

ной мелиорации водных объектов». URL: <http://www.pravo.gov.ru>). Однако данные правовые положения не являются предметом настоящего исследования.

⁸ Так, Ю.Г. Жариков отмечает, что около 80 % сельскохозяйственных угодий в России нуждаются в проведении мелиорации (см.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: (постатейный) / отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М.: Юстицинформ, 2009. С. 92; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации [С.А. Боголюбов и др.] / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2009. 491 с.).

⁹ В схожих с Россией природно-климатических условиях, являющихся недостаточно благоприятными для выращивания сельскохозяйственной продукции, находятся такие государства, как Швеция, Норвегия и Финляндия, чьи земли также нуждаются в улучшении.

¹⁰ URL: <https://rosreestr.ru>.

¹¹ Башмаков Г.С. О понятиях рационального использования и охраны земли // Государство и право. 1999. № 10. С. 43.

¹² См.: Маслов Б.С., Колганов А.В., Гулюк Г.Г., Гусёнков Е.П. История мелиорации в России. Т. 1. М.: ФГНУ «Росинформагротех». 2002. С. 7.

На протяжении всей истории российской государственности для обозначения вкладываемого в него смысла применяли различную терминологию: «поправление полей» (XVIII в.), «исправление земли» (начало XIX в.), «земельные улучшения» (конец XIX – начало XX в.)¹³. Термин «мелиорация земель» в том значении, в котором он употребляется в законодательстве в настоящее время, утвердился в России только в начале XX в. и стал использоваться в рамках советской правовой системы. Первоначально мелиорация была ориентирована на требования сельского хозяйства, но со временем сфера ее применения расширилась. Понятийно-смысловое содержание обозначающего термина также со временем стало шире, в него вкладывались все новые значения. Происходил постепенный переход от более узкого понимания мелиорации земель (как орошения, осушения, обводнения)¹⁴ к более емкому, следствием чего становилось раздвижение смысловых границ термина, включающего в себя всю совокупность мероприятий, приводящих к коренному улучшению земель.

Первая попытка дать доктринальное определение мелиорации земель была предпринята в 1927 г. ученым-мелиоратором А.Н. Костяковым, являющимся основоположником отечественной науки о мелиорации земель. Под ней он рассматривал «глубокое (прочное, длительное, коренное) изменение компонентов природы для повышения потребительской стоимости (полезности) земель»¹⁵. Позднее им была дана более развернутая и уточненная дефиниция мелиорации применительно к ее разновидности – сельскохозяйственной мелиорации: она представляет собой «систему организационно-хозяйственных и технических мероприятий, имеющих задачей коренное улучшение неблагоприятных природных (почвенных, климатических, гидрологических) условий мелиорированных территорий путем надлежащего изменения и регулирования их водного и связанного с ним воздушного, пищевого и теплового режимов...»¹⁶.

В правовой научной литературе также прослеживается деятельностный подход к объяснению анализируемого понятия, ставшего предметом исследования ученых-юристов только начиная с 1950-х гг. Так, О.С. Колбасов, исходя из того значения, которое имеет мелиорация в сельском хозяйстве, понимал под ней «систему производственных мероприятий с целью улучшения состояния земли как производительной силы в сельском хозяйстве»¹⁷.

Т.В. Епифанова, Н.Г. Романенко трактуют мелиорацию земель как «коренное улучшение природных условий сельскохозяйственных угодий»¹⁸, распространяя, таким образом, данное понятие лишь на сельскохозяйственные угодья, занимающие, несомненно, ключевую роль в составе земель сельскохозяйственного назначения. Однако ими состав данной категории земель не исчерпывается. Другие составляющие ее земли имеют также большое значение в сельском хозяйстве, и их тоже необходимо улучшать (например, земли, занятые защитными лесными насаждениями). Причем в приведенном определении подчеркивается, что улучшаются не земли как таковые, а природные условия, в которых находятся сельскохозяйственные угодья.

¹³ Маслов Б.С. Мелиорация вод и земель. М., 2004. С. 6.

¹⁴ Для советского периода развития земельно-правовой науки и законодательства характерно преобладание необоснованно упрощенного, узкого взгляда на сущность мелиорации земель: включение в ее состав только двух мероприятий – орошения и осушения. В связи с этим мелиорация исследовалась преимущественно в рамках водного права, а некоторые ученые даже считали совокупность норм о ней частью водного права (см. подр.: Шейнин Л.Б. Ирригационное право как ветвь водного права // Водные ресурсы. 1985. № 1. С. 160–165).

¹⁵ Мелиорация земель / А.И. Голованов, И.П. Айдаров, М.С. Григоров и др.; под ред. А.И. Голованова. М.: КолосС, 2011. С. 3.

¹⁶ Мелиоративная энциклопедия. С. 135.

¹⁷ Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве / отв. ред. О.С. Колбасов. М., 1989. С. 47.

¹⁸ Епифанова Т.В., Романенко Н.Г. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»: постатейный. М.: Юстицин-форм, 2010. С. 3.

Более широкую трактовку понятия «мелиорация земель» по сравнению с вышеуказанными дефинициями ученых-юристов дал А.А. Забелышенский. Он распространил ее не только на земли сельскохозяйственного назначения, но и на другие категории земель. Под указанным понятием он подразумевал «совокупность организационно-хозяйственных и технических мероприятий, направленных на коренное улучшение состояния земель как операционного базиса всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве»¹⁹. Аналогичного мнения придерживался и В.П. Балезин²⁰.

Л.Н. Мороз, давая общее определение мелиорации, несколько расширительно толкует это понятие. Под ней он понимает «совокупность организационно-хозяйственных, технических и расчетно-кредитных мероприятий, направленных на любое улучшение состояния участков земель, вод, других природных ресурсов или комплексов как операционного базиса и средства производства в соответствующих отраслях или иных сферах деятельности»²¹. Включение автором в состав мелиорации расчетно-кредитных мероприятий является, как нам представляется, ошибочным, поскольку последние, изначально существуя в рамках финансовых отношений, могут возникнуть, как и во многих других сферах, в сфере мелиорации. Здесь они носят вспомогательный характер, создают организационные предпосылки осуществления коренного улучшения природных ресурсов, в том числе земель, и компонентов и как таковые на их качество не влияют.

Рассматривая проблемы улучшения природных ресурсов и заключения связанных с ними гражданско-правовых договоров, Л.Н. Мороз отмечает, что не надо делать акцент на коренном улучшении, поскольку это может привести к исключению из состава мелиорации незначительных по объему и стоимости работ, как это произошло с культуртехническими мероприятиями²². Данная позиция, по нашему мнению, является необоснованной по ряду причин. Во-первых, если мелиоративным мероприятием признавать всякое проведенное улучшение земель, в том числе такое, результаты которого носят кратковременный характер и которое необходимо выполнять систематически, то будет невозможно отграничить его от иных предусмотренных законодательством мероприятий по охране земель в силу того, что признак коренного улучшения является ключевым, следовательно, мелиоративными мероприятиями в таком случае будут считаться любые мероприятия по охране земель, что является недопустимым. Во-вторых, культуртехнические работы всегда входили в состав мелиоративных, однако государство задействовало их по сравнению с водными мелиорациями в гораздо меньших объемах.

В.Н. Бохуров комплексно исследовал один из видов мелиорации земель – осушительную мелиорацию. Ее он определял как «сложный комплекс мероприятий, направленных на регулирование водного режима мелиорируемых земель в целях создания благоприятных условий для получения высоких и устойчивых урожаев сельскохозяйственных культур»²³.

Исходя из проведенного анализа определений понятия «мелиорация земель», можно заключить, что в юридической литературе сложилось два подхода к его определению: широкий и узкий. Согласно широкому подходу под данным видом хозяйственной деятельности понимается проведение организационно-хозяйственных, технических мероприятий на любых категориях земель с целью их коренного улучшения (И.А. Иконичкая, Л.Н. Мороз и др.). Узкий подход предполагает выполнение таких мероприятий только на землях сельскохозяйственного

¹⁹ Общая теория советского земельного права / отв. ред. Г.А. Аксенов, И.А. Иконичкая, Н.И. Краснов. М.: Наука, 1983. С. 240.

²⁰ См.: Советское земельное право: учебник / под ред. В.П. Балезина, Н.И. Краснова. М.: Юрид. лит., 1986. С. 87.

²¹ Мороз Л.Н. Улучшение природных ресурсов: договорные отношения. Минск, 1994. С. 6.

²² См.: Мороз Л.Н. Указ. соч. С. 6.

²³ Бохуров В.Н. Правовое регулирование отношений в области осушительной мелиорации (по материалам Белорусской ССР): дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1965. С. 55.

назначениях, в первую очередь на сельскохозяйственных угодьях (В.Н. Бохуров, Т.В. Епифанова, О.С. Колбасов, Н.Г. Романенко, Н.И. Титова и др.)²⁴.

Наряду с рассмотрением мелиорации земель как вида хозяйственной деятельности в научной юридической литературе ее относят также к одной из функций управления в области использования и охраны земель²⁵; в специальной мелиоративной литературе ее причисляют к отрасли народного хозяйства²⁶, подотрасли сельского хозяйства²⁷.

Дискуссия о том, на каких землях должна осуществляться мелиорация, первоначально возникла в советской земельно-правовой литературе. Причиной этому послужила существовавшая тогда неопределенность правовых предписаний в данной области общественных отношений, когда не было закреплено в нормативно-правовых актах легальное определение понятия мелиорации земель. Спор отчасти разрешился с принятием в 1996 г. Закона о мелиорации, в котором была впервые закреплена дефиниция рассматриваемого нами понятия²⁸, распространяющегося на земли всех категорий (ст. 2). Хотя, исходя из анализа ст. 1 этого Закона, определяющей задачи мелиорации земель, видно, что они имеют ярко выраженную направленность на решение проблем, возникающих в сельском хозяйстве²⁹. Это объясняется недостаточной разработанностью данного понятия применительно ко всем категориям земель. Однако в отношении иных категорий земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, первичными нормами согласно абз. 2 ст. 4 рассматриваемого Закона будут нормы, содержащиеся в лесном, земельном законодательстве Российской Федерации. Закон о мелиорации к ним будет применяться только в той мере, в какой это не противоречит лесному и земельному законодательству.

На наш взгляд, осуществление мелиоративных мероприятий только на землях сельскохозяйственного назначения противоречило бы закрепленному в ЗК РФ принципу приоритета охраны земли перед использованием ее в качестве недвижимого имущества, предполагающего охрану всего земельного массива России и «реализующего экологическую функцию права»³⁰. Однако преимущественное внимание нами будет уделяться правовым проблемам, возникающим при проведении мелиорации на землях сельскохозяйственного назначения. Ее осуществление именно на этих землях имеет первостепенное значение для общества и государства, и проводится она на них вследствие этого в значительно больших объемах, чем на землях иных категорий.

Вместе с тем установленная Законом о мелиорации дефиниция не лишена недостатков. Она является не совсем удачной и корректной с юридико-технической точки зрения. Исходя из ее буквального толкования, следует, что мелиорация представляет собой не саму деятельность, что является общепринятым, а результат такой деятельности (коренное улучшение земли), на

²⁴ В настоящей работе мы будем исходить из широкого подхода к пониманию мелиорации земель.

²⁵ См.: Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. М.: Издательский дом «Городец», 2012. С. 205.

²⁶ См.: Шевелев Я.З., Ревут В.И., Даишев Ш.Т. Справочник-словарь мелиоратора. Л.: Лениздат, 1988. С. 99.

²⁷ См.: Трифонова Н.В. Мелиорации (термины, определения, комментарии): справочник / Н.В. Трифонова, В.Н. Шкура; Новочерк. гос. мелиор. академия. Новочеркасск: Оникс+, 2007. С. 128.

²⁸ Действующие в зарубежных странах (Швейцарии, Беларуси, Украине, Азербайджане и др.) законы о мелиорации земель регламентируют преимущественно вопросы применения мелиоративных мероприятий в сельском и лесном хозяйстве. Задействование же их в иных сферах народного хозяйства регулируется в нормативно-правовых актах государств, как правило, фрагментарно (см.: *Meliorationsgesetz des Kantons Graubünden vom 05.04.1981*; Закон Республики Беларусь от 23.07.2008 № 423-З «О мелиорации земель»; Закон Украины от 14.01.2000 № 1389-XIV «О мелиорации земель»; Закон Азербайджанской Республики от 05.06.1996 № 116-ПГ «О мелиорации и ирригации»).

²⁹ Первоначально был разработан проект федерального закона о мелиорации земель, распространявшийся только на сельскохозяйственные земли, однако в силу множества замечаний он не был поддержан (см.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13.07.1995 № 981-1 ГД «О проекте федерального закона «О мелиорации сельскохозяйственных земель» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2894).

³⁰ Волков Г.А. Принципы земельного права России. М.: Издательский дом «Городец», 2005. С. 160.

который направлены проводимые соответствующие мероприятия и который выступает следствием целенаправленного воздействия человека на землю. Следовательно, под мелиорацией земель следует понимать соответствующее мероприятие (совокупность мероприятий), приводящее к коренному улучшению земель (участков земли).

В законодательстве отдельных зарубежных государств, наряду с анализируемым нами термином, употребляется и иная терминология. Так, в германском и швейцарском законодательстве используются два термина, являющиеся синонимами: «мелиорация земель» (*Melioration der Flächen*) и «земельные улучшения» (*Bodenverbesserungen*). В швейцарской правовой литературе, в которой одновременно со швейцарским законодательством исследуется близкое к нему законодательство Германии и Австрии, также указывается на идентичность и взаимозаменяемость этих терминов³¹. Однако, по нашему мнению, суть мелиорации земель отражает именно указание на коренное улучшение. Понятие «земельные улучшения» является более широким, включающим меры, которые могут привести к любому улучшению земель, а не только к коренному.

Коренное улучшение земель является главным признаком рассматриваемого нами явления, отличающим его от всех иных мер, оказывающих воздействие на земли. Таким признаком не обладают так называемые временные мероприятия (например, продольная распашка земель, углубление пахотного слоя), которые не обеспечивают долгосрочного эффекта и требуют систематического проведения. В отличие от них мелиорация приводит «к фундаментальному, длительному изменению природных условий, сохраняющемуся десятки и сотни лет»³².

Данные факты необходимо учитывать в правоприменительной деятельности, в противном случае это может привести к негативным юридическим последствиям. Так, признание уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации работ по вспашке или углублению пахотного слоя, указанных в подаваемых сельхозтоваропроизводителем документах, в качестве мелиоративных мероприятий будет являться основанием для предоставления предусмотренных региональной целевой программой субсидий на возмещение затрат на проведение мелиоративных мероприятий. А поскольку результаты таких работ, в отличие от мелиорации земель, не сохраняются длительное время, а имеют временный характер и, следовательно, на их проведение не предусматривается выделение средств из государственного бюджета, то и использование предоставленных субсидий будет признаваться нецелевым.

В связи с этим, по нашему мнению, следует различать мелиоративные мероприятия как меры по охране земель (ст. 13, 14 ЗК РФ), в том числе от наводнений³³ и подтоплений, и мелиоративные мероприятия в смысле, вкладываемом в них Федеральным законом от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»³⁴ (далее – Закон об обеспечении плодородия земель).

В отличие от ЗК РФ указанный Закон относит мелиоративные мероприятия, наряду с агротехническими, агрохимическими и иными, не к мерам по охране земель, а к мерам по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Их целью является не только сохранение почв, но и повышение плодородия, что может вместе с тем достигаться вопреки требованиям охраны земель. При этом повышение плодородия почв согласно толкованию ЗК РФ не относится к мерам по охране земель³⁵, поскольку имеет целью увеличение экономической эффективности, полезности земель, а не непосредственно их охрану. К

³¹ См.: Hans Fluck. Die Bodenverbesserungspfandrechte der Schweiz. Zürich, 1925. S. 5.

³² Мелиорация земель / А.И. Голованов, И.П. Айдаров, М.С. Григоров и др. С. 3.

³³ См.: Рыбаков М.А. Правовые проблемы охраны земель от наводнений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 123.

³⁴ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

³⁵ По ранее действовавшему ЗК РСФСР 1991 г. повышение плодородия почв провозглашалось в качестве одной из задач мероприятий по охране земель (ст. 100).

тому же это соответствует и общепринятому подходу, сложившемуся в доктрине земельного права, согласно которому понятие «правовая охрана земель» включает в себя правовые средства, направленные на сохранение, восстановление и улучшение земель³⁶. Однако на практике они не всегда могут быть разграничены, совмещая порой в себе эти цели.

Ключевым признаком мероприятий по воспроизводству плодородия земель, на который указывается в их легальном определении, является систематичность проведения. Применительно же к мелиорации земель как деятельности по охране земель этот признак противоречит самому назначению данной меры, поскольку для нее характерна именно длительность сохранения произведенных результатов.

Исходя из мелиоративной практики, следует, что признаку систематичности, постоянства в большей степени из всех мелиоративных мероприятий отвечают лишь осушительные и оросительные мероприятия, посредством проведения которых постоянно обеспечивается необходимый водный, питательный и иной режим почв. Это дает основание говорить о них как о мерах по повышению плодородия почв.

В связи с этим нельзя отождествлять понятия «охрана земель» и «повышение плодородия почв»³⁷. Если охрана земель направлена на восстановление и сохранение земель независимо от их категории, обеспечивая этим достижение положительного экологического эффекта, то повышение плодородия почв, являясь частью деятельности по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, направлена на создание устойчивого экономического эффекта посредством увеличения урожайности сельскохозяйственной продукции на землях сельскохозяйственного использования.

Следовательно, мелиорация земель как вид хозяйственной деятельности является не только мерой по охране земель, но и мерой по повышению плодородия почв используемых в сельском, равно как и в лесном, хозяйстве земель. На практике же мелиорация зачастую выступает одновременно и в первом, и во втором качествах. Более четкому разграничению таких мер на практике могло бы способствовать наиболее полное отражение сведений о земельных участках (например, об их фактическом использовании) в Едином государственном реестре недвижимости. Однако этого в законодательстве пока не предусматривается.

Такое двойственное назначение мелиорации земель должно учитываться в земельном и ином законодательстве и праве, где в настоящее время сложился к ней односторонний подход: в земельном законодательстве – как к мере по охране земель, в аграрном – как к мере по повышению плодородия почв. Так, в Законе о мелиорации, рассматривающем мелиорацию земель в первую очередь в качестве меры по повышению плодородия почв, следует закрепить норму об обязательности проведения экологической экспертизы проектов мелиорации земель, которой подлежат согласно ЗК РФ проекты мероприятий по охране земель, на предмет соответствия их установленным законодательством экологическим требованиям.

Особое значение в контексте рассмотрения мелиорации земель как сильного природопреобразующего фактора приобретает вопрос о зависимости ее от рационального использования земли. В научной литературе³⁸ неоднократно обращалось внимание на существующую взаимосвязь понятий «рациональное использование земель» и «охрана земель». Причем

³⁶ См.: Общая теория советского земельного права / отв. ред. Г.А. Аксененко, И.А. Иконникова, Н.И. Краснов. С. 287; Бычкова Ц.В., Кулинич П.Ф. Правовая охрана земель. Киев: Общество «Знание», 1984. С. 2.

³⁷ На нетождественность понятий «использование земель», «охрана земель» и «повышение плодородия почв» указывал Г.С. Башмаков (см.: Башмаков Г.С. Указ. соч. С. 44).

³⁸ См., напр.: Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли // Государство и право. № 10. 1999. С. 38–41; Бакунина Т.С. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (материалы «круглого стола») (автор тезисов – И.А. Иконникова) // Государство и право. № 4. 1998. С. 42; Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР / отв. ред. Н.И. Краснов. М.: «Наука», 1969. 216 с.; Башмаков Г.С. Указ. соч. С. 41–44; Будников Н.А. Государственное управление в сфере использования и охраны земель: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 635 с.

«рациональное использование земель» является более широким понятием и включает в себя меры по их охране. Из указанной посылки просматривается тесная взаимосвязь между мелиорацией земель и их рациональным использованием, поскольку в процессе осуществления мелиоративных мероприятий происходит использование того или иного участка земли, которое должно быть рациональным, то есть эффективным, разумным, неистощительным. В ходе такого рационального использования и осуществляется охрана земли, что делает эти понятия неотделимыми.

Таким образом, невозможно рационально использовать землю, не охраняя ее, так же как невозможен и обратный процесс – охранять землю, используя ее нерационально.

Однако необходимо учитывать, что, будучи сильно природо-преобразующим мероприятием (мероприятиями), мелиорация земель, осуществляемая в первую очередь в целях увеличения урожайности сельскохозяйственной продукции, в то же время может привести и к пагубным экологическим последствиям, а в отдельных случаях – к экологической катастрофе. Именно поэтому при ее осуществлении необходимо руководствоваться разумными, научно обоснованными приемами, выработанными в результате многолетней практики. Одним из правовых механизмов, который позволяет обеспечить безопасность проводимых работ, несущих в себе потенциальную экологическую опасность, выступает проведение экспертизы проектной документации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений (ст. 49 Градостроительного кодекса РФ).

В соответствии с «Инструкцией о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство объектов мелиорации земель. РД-АПК 3.00.01.002-02»³⁹, утвержденной Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, к объектам мелиорации земель относятся мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения, земельные участки, а также земельные массивы, на которых выполняются различные мелиоративные мероприятия. Вместе с тем, учитывая комплексный подход к использованию и охране природных ресурсов, данная Инструкция не отражает в полной мере всех объектов такой деятельности.

При использовании земель в сельском, лесном хозяйстве, при котором необходимо в первую очередь уделять внимание сохранению и повышению плодородия почв, непосредственным объектом воздействия мелиорации выступает не вся земля, а ее верхний плодородный слой – почва, являющаяся самостоятельным объектом правовой охраны⁴⁰. На несельскохозяйственных землях, в отличие от сельскохозяйственных, плодородие почв, напротив, не имеет такого решающего значения⁴¹. Здесь земли служат прежде всего в качестве пространственного базиса для размещения зданий, строений и сооружений. Именно поэтому в этом случае мелиоративные мероприятия оказывают воздействие преимущественно не на почвы, а на земли, улучшая их (например, использование осушительных сооружений при защите подземных частей зданий и сооружений, при строительстве дорог, аэродромов, в парках, на торфопроизводствах⁴²).

³⁹ Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁰ См.: ст. 12 ЗК РФ, ст. 1, 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»; Шейнин Л.Б. Почвы как особый объект права государственной собственности (к вопросу о почвенно-мелиоративном законодательстве) // Правоведение. 1965. № 2. С. 161–164; Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 31–32; Ивашук И.С. Почвы как объект правовой охраны // Экологическое право. 2011. № 6. С. 9–14.

⁴¹ Плодородие почв имеет особое значение в зонах сельскохозяйственного использования земель населенных пунктов, где ведется сельскохозяйственное производство, являющееся благоприятным прежде всего в малых городах и поселках (см.: Минина Е.Л. Правовая охрана почв в городах // Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, Г.В. Выпханова и др.; отв. ред. Н.В. Кичигин. М.: ИЗиСП РФ: ИНФРА-М, 2013. С. 194).

⁴² См.: Волкова Ю.В. Мелиорация земель. Осушительные мелиорации: учеб. пособие / Ю.В. Волкова, К.Н. Криулин, Ю.Б. Полетаев. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2009. С. 8; Мелиорация земель / А.И. Голованов, И.П. Айдаров, М.С. Григоров и др. С. 646–678.

В научной литературе встречается и более узкая точка зрения, заключающаяся в том, что мелиорация воздействует только на почвы (Г.В. Добровольский, Ф.Р. Зайдельман, Н.Н. Новицкая и др.)⁴³. Однако данная позиция охватывает достаточно небольшую область общественных отношений, поскольку ее авторы исходят из использования мелиоративных мероприятий только в сельском хозяйстве, выполнение же их в иных отраслях народного хозяйства учеными необоснованно не берется в расчет.

Вместе с этим необходимо учитывать, что мелиоративные мероприятия создают благоприятные условия и для сопредельных с мелиорируемыми землями природных объектов и ресурсов (недр, вод, включая подземные, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, прилегающих земель), а также для агроландшафтов в целом как комплексных объектов, что, однако, не всегда может быть благоприятным. Это обуславливается всеобщей взаимосвязью, взаимозависимостью природных объектов и ресурсов.

Таким образом, анализируемая нами деятельность, являясь видом специального природопользования, предполагает прежде всего следование комплексному подходу к охране окружающей среды, исходящему из необходимости охраны при осуществлении права пользования конкретным природным ресурсом, а именно земель, не только этого природного ресурса, но и сопредельных с ним природных ресурсов⁴⁴. Причем такое комплексное природопользование должно наносить наименьший ущерб другим природным ресурсам⁴⁵.

В ныне действующем законодательстве содержатся императивно установленные экологические требования⁴⁶, учитывающие такое влияние. Их законодательное закрепление имеет весьма прогрессивное значение и во многом обусловлено теми неблагоприятными последствиями, к которым ранее привели непродуманные действия в мелиоративной сфере (например, осушение Полесских болот, усыхание Аральского моря).

Исходя из вышесказанного, можно резюмировать, что в качестве непосредственных объектов мелиорации земель выступают земли (земельные, лесные участки), в том числе почвы, мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения, защитные лесные насаждения, в качестве опосредованных – атмосферный воздух, недра, водные объекты, растительный и животный мир, агроландшафты. В связи с тем что значительная часть возникающих проблем связана с установлением правовых режимов таких объектов мелиорации, как мелиорируемые, мелиорированные земли, мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, последние будут подробно исследованы нами в главе 2 настоящей монографии.

Мелиоративные мероприятия имеют экологическое, экономическое и социальное значение, поскольку они направлены, во-первых, на сохранение земель и почв, восстановление загрязненных земель, в том числе подвергшихся радиоактивному и (или) химическому загрязнению, обеспечивая этим экологическую безопасность; во-вторых, на повышение плодородия почв для увеличения урожайности сельскохозяйственной и лесной продукции; в-третьих, на предотвращение неблагоприятного воздействия загрязненных земель на здоровье человека.

Назначение мелиорации земель позволяют раскрыть стоящие перед ней цели и решаемые задачи, выступающие правовым ориентиром и показателем эффективности действия права.

⁴³ См.: Добровольский Г.В., Зайдельман Ф.Р. О понятиях – почва и земля в связи с обоснованием мелиоративных решений // Почвоведение. № 5. 2005; Новицкая Н.Н. Понятие мелиорации: проблемы правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2006. № 4. С. 71.

⁴⁴ См.: Право природопользования в СССР / отв. ред. И.А. Иконникова. М.: Наука, 1990. С. 122.

⁴⁵ См.: Бринчук М.М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. № 5. 2002. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁶ Например, общие экологические требования при осуществлении мелиоративных мероприятий содержатся в ст. 43 Федерального закона «Об охране окружающей среды», специальные требования – в ст. 22 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», ст. 5.1 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Они, отражая злободневные общественные потребности и стремления, прежде всего «ориентируют на те ценности, которые лежат в основе правовой политики государства»⁴⁷. При этом, говоря о разделении целей и задач мелиорации, следует согласиться с мнением о том, что в цели непосредственно сосредотачивается глобальное предназначение той или иной деятельности или общественного явления, а в задачах – путь, тактика достижения указанной цели⁴⁸. Как верно отмечает Ю.А. Тихомиров, «целеполагание – исходный пункт, своего рода старт правового регулирования... с которым связано и предвидение результатов правового воздействия на общественные отношения»⁴⁹.

Однако, принимая во внимание всю важность закрепления целей в нормативно-правовом акте для обеспечения эффективного правового регулирования общественных отношений, непосредственного отражения в законодательстве о мелиорации земель они не получили, но они могут быть выведены путем его системного толкования. К целям мелиорации, как нам представляется, следует отнести обеспечение сохранения и повышения плодородия почв, восстановления земель, подвергшихся нарушению, деградации, иным негативным явлениям, и предотвращения негативных воздействий на земли, включая почвы. Отразить эти цели как исходные, ключевые положения, по нашему мнению, следовало бы не в виде отдельной статьи, а в самом законодательном определении понятия «мелиорация земель», выполняя, таким образом, функцию квалифицирующего признака, позволяющего отграничить мелиорацию от иных мероприятий. Это также будет способствовать облегчению понимания правоприменителем смысла этого понятия и систематизации законодательства о мелиорации земель.

В отличие от целей основные задачи мелиорации земель прямо перечислены в ст. 1 Закона о мелиорации. К таковым относятся: повышение продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечение гарантированного производства сельскохозяйственной продукции, создание необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель, а также формирование рациональной структуры земельных угодий. Несмотря на то что эти задачи главным образом ориентированы на решение проблем в сельском хозяйстве, что значительно сужает сферу применения Закона и является его существенным недостатком, ими далеко не исчерпывается суть и назначение мелиорации. Так, мелиоративные мероприятия могут выступать также средством выполнения задачи реабилитации земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, что следует из содержания положений п. 2 ст. 14 ЗК РФ, развивающих его подзаконных актов⁵⁰ и ст. 37 Закона о мелиорации.

Выяснение целей и задач, решаемых с помощью проведения мелиорации земель, имеет важное не только теоретическое, но и практическое значение, помогая в итоге правильному толкованию и применению норм права. Нередко суды, разрешая споры между сторонами, не углубляются в исследование предназначения данной меры и ее целей, имеющих юридическое значение, вследствие чего неверно квалифицируют совершенные деяния и выносят ошибочные решения. Приведем пример.

Ярославский областной суд, рассматривая дело о захлавлении земельного участка в результате проведения работ по расчистке от многолетних лесных насаждений земель сельскохозяйственного назначения, в апелляционном определении от 14.04.2014 по делу

⁴⁷ Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах. Т. 3 / отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 416.

⁴⁸ См.: Гагиев А.К. Цели и задачи судопроизводства в отечественном и зарубежном цивилистическом процессе в контексте повышения эффективности правосудия // Общество и право. 2009. № 3. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁹ Тихомиров Ю.А. Эффективность закона и мониторинг: лекция. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 4.

⁵⁰ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2004 № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 866.

№ 33-2166/2014⁵¹ оставил в силе решение районного суда Ярославской области о приостановлении работ по расчистке от многолетних лесных насаждений названных земель до разработки, согласования и утверждения проекта мелиорации земель, ликвидации последствий захламления земельных участков. Доказательствами по делу подтверждается, что ответчиком в значительных масштабах производилась заготовка древесины, выбирались для этого здоровые деревья хвойных пород, поваленные деревья оставались на вырубленных участках. При этом суд указал, что в силу ст. 8 Закона о мелиорации любая расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней, мха, независимо от ее целей, относится к мелиорации земель, поэтому доводы об устранении последствий ураганов на правильность принятого судом решения повлиять не могут.

На наш взгляд, суд общей юрисдикции, исследуя доказательства, не выяснил всех обстоятельств, имеющих существенное значение для дела. Им не было принято во внимание, для каких целей проводились указанные работы собственником земельного участка, соответствуют ли они назначению мелиорации. Исходя из системного толкования положений законодательства о мелиорации земель, следует, что она должна проводиться не в любых, а в строго определенных целях, которые должны соответствовать основному целевому назначению земель той или иной категории и разрешенному использованию. В частности, мелиорация земель сельскохозяйственного назначения должна быть направлена на создание необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель, формирование рациональной структуры земельных угодий и др. (ст. 1 указанного Закона).

Кроме того, приведенное истолкование судом положений Закона о мелиорации не согласуется со смыслом других его статей. Так, культуртехническая мелиорация земель представляет собой не одно мелиоративное мероприятие по улучшению земель, а их комплекс (ст. 8). Только посредством совокупности таких мероприятий, а не отдельно взятого, можно достичь именно коренного, длительного улучшения земель.

Следовательно, если работы (рубка многолетних лесных насаждений) проведены землепользователем в целях заготовки древесины, а не выращивания сельскохозяйственной продукции, и не представляют собой комплекса мер, то они не будут считаться мелиоративными и, соответственно, для них не подлежит составлению проект мелиорации.

Исходя из вышеизложенного, более четкому ограничению мелиорации земель от иных мероприятий, на наш взгляд, будет способствовать закрепление в законодательстве определения мелиорации земель как деятельности, заключающейся в проведении гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мероприятий или совокупности таких мероприятий, которые приводят к коренному улучшению земель, сохраняющемуся длительное время, и создают благоприятные условия для иных тесно связанных с ними природных объектов, в том числе для прилегающих земель, в целях сохранения, восстановления земель и/или повышения плодородия почв.

⁵¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

§ 2. История правового регулирования мелиорации земель в России

Использование тех или иных видов мелиорации земель имело место на протяжении всей истории российской государственности. Природно-климатические факторы, а также географическое расположение Древней Руси обусловили применение при строительстве первых поселений древних славян, возникавших, как правило, в лесах, на берегах рек, культуртехнических мероприятий. Основным приемом последних выступала расчистка земель от леса и кустарников. В XVIII в. при Петре I широкое использование получил такой вид мелиорации земель, как осушение, которое выполнялось при строительстве Санкт-Петербурга, располагавшегося на болотистой местности (сооружение осушительных каналов); наряду с этим шло крупное гидротехническое строительство.

Основной объем мелиоративных работ проводили помещичьи дворы и государство через организацию специальных экспедиций. Крестьяне в основном ограничивались культуртехникой, поскольку другие разновидности мелиорации (например, орошение, осушение) были дорогостоящими, а главное – для их осуществления нужны были специальные знания, которые можно было получить только за границей, где был накоплен значительный опыт проведения таких работ.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.