

АГРАРНОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ: СОСТОЯНИЕ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

© 2014 г. Андрей Алексеевич Герасимов¹

Краткая аннотация: дана оценка современного состояния правового регулирования мелиорации в Российской Федерации. Рассмотрены правовые проблемы развития мелиорации и предложены пути их решения.

Annotation: the rating of the current state of legal regulation of melioration in the Russian Federation is given. The legal problems of development of melioration are considered and the ways of their decision are offered.

Ключевые слова: правовое регулирование, стандартизация, нормативные документы, мелиорация, мелиорированные земли.

Key words: legal regulation, standardization, regulatory documents, melioration, reclaimed lands.

На протяжении многих веков одним из видов антропогенного воздействия на природную среду является мелиорация².

В Словаре русского языка С.И. Ожегова дается следующее определение данного понятия: “мелиорация – улучшение плодородия земель путем их осушения или орошения”³.

Согласно Советскому энциклопедическому словарю мелиорация (от лат. melioratio – улучшение) представляет собой систему организационно-хозяйственных и технических мероприятий по коренному улучшению неблагоприятных гидрологических, почвенных и других условий земель с целью наиболее эффективного их использования⁴.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона “О мелиорации земель” от 10 января 1996 г.⁵ (далее – Закон о мелиорации) мелиорация земель – это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий.

К мелиоративным мероприятиям относятся проектирование, строительство, эксплуатация и реконструкция мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, обводнение пастбищ, создание систем защитных лесных насаждений, проведение культуртехнических работ, работ по улучшению химических и физических свойств почв, научное и производственно-техническое обеспечение указанных работ.

В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают следующие типы мелиорации земель: гидромелиорация, агролесомелиорация, культуртехническая мелиорация, химическая мелиорация. При этом в составе отдельных типов мелиорации земель Законом о мелиорации устанавливаются виды мелиорации земель. К примеру, ст. 6 Закона о мелиорации предусматривает, что к гидромелиорации земель относятся оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противоэрозионная, противооползневая и другие виды гидромелиорации земель.

Закон о мелиорации также определяет, что мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила (ст. 25).

В соответствии с мировой практикой сельскохозяйственного производства комплексная мелиорация земель является решающим условием стабильно высокого производства сельскохозяйственной продукции. Выход продукции с орошаемого гектара в 3–4 раза выше, чем с богарного (обычного). К примеру, урожайность сельскохозяйственных культур в Московской области со-

¹ Государственный советник Российской Федерации 3 класса, кандидат юридических наук (E-mail: Feniksvgna@mail.ru).

² Следует отметить, что в русском языке термин “мелиорация” утвердился в начале XX в. До этого использовались понятия “поправление полей” и “земельные улучшения” // Мелиоративная энциклопедия. Т. 2. М., 2004. С. 123.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1990. С. 347.

⁴ См.: Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1989. С. 797, 798.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142; 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7015.

ставляет в среднем за пять лет: овощи – 45.7 т/га, картофель – 23.6 т/га. В то же время на мелиорированных землях в условиях названной области потенциально можно получать: овощей до 110.0 т/га, картофеля до 45.0 т/га⁶. А например, на орошаемом поле на территории Республики Хакасия – 35–45 ц/га пшеницы, 450 ц/га зеленой массы кукурузы, 45 ц/га сена люцерны, капусты – 500 ц/га, помидоров – 250 ц/га, картофеля – 200 ц/га, и это – не предел⁷.

Насущная необходимость восстановления и развития орошения в России диктуется и рядом социально-экономических аспектов. Поливное земледелие позволяет существенно увеличить налогооблагаемую базу за счет прироста продукции у сельскохозяйственных производителей в перерабатывающих отраслях и у реализующих организаций, а также обеспечить трудовую занятость населения. Кроме того, такие объекты мелиорации, как аккумулирующие водохранилища, используются в качестве основных источников водоснабжения и орошения. Так, в Саратовской области оросительные системы являются гарантированными водоподающими трактами, обеспечивающими подачу волжской воды для более 400 населенных пунктов в районах засушливого Саратовского Заволжья, где проживает свыше 300 тыс. человек и содержится до 200 тыс. голов скота.

Крупномасштабное наводнение на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области, произошедшее в августе–сентябре 2013 г., вновь показало значимость объектов мелиорации для целей предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В результате предпринятых подведомственными Минсельхозу России учреждениями мелиоративного комплекса Дальневосточного региона мер в Амурской области предотвращено подтопление 246 тыс. га мелиорированных сельскохозяйственных угодий и населенных пунктов с численностью населения 8 тыс. человек, в Ха-

баровском крае – 6.8 тыс. га, в Еврейской автономной области – 21.8 га и 3,7 тыс. человек, соответственно⁸.

Поэтому представляется очень важным сохранение и развитие мелиоративного комплекса Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что восстановление или расширение площадей орошения должно быть увязано с потребностями хозяйств в обеспечении сбалансированной кормовой базой, а населения – в обеспечении продовольствием.

Однако, как справедливо отмечал видный ученый-аграрник М.И. Козырь, *“признавая главенство экономических методов государственного регулирования отношений в аграрном секторе экономики страны, в то же время отметим, что эти методы, в свою очередь, применяются не стихийно, а в соответствующих правовых формах, их опосредующих”*⁹.

Но “Существующая нормативно-правовая база не обеспечивает сохранение и развитие мелиоративного фонда страны, а его государственную поддержку сводит в достаточно узкий сектор, функционирующий в рамках отдельных федеральных или региональных программ”¹⁰. В частности, до сих пор не приняты предусмотренные Законом о мелиорации следующие нормативные акты:

1. Порядок отнесения государственных мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений к федеральной собственности и собственности субъектов РФ (ст. 11);
2. Порядок проведения паспортизации мелиоративных систем и гидротехнических сооружений (ст. 20);
3. Порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель (ст. 25);
4. Порядок приемки в эксплуатацию мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений (ст. 27);
5. Правила содержания защитных лесных насаждений (ст. 29);
6. Требования, предъявляемые к осуществлению деятельности на мелиорируемых (мелиорированных) землях (ст. 30).

⁶ См.: Долгосрочная целевая программа Московской области “Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Московской области на 2013–2020 годы”, утвержденная постановлением Правительства Московской области от 29 августа 2012 г. № 1066/32 // Ежедневные новости. Под-московье. 2012. № 200; 2013. № 56.

⁷ См.: Долгосрочная республиканская целевая программа “Развитие агропромышленного комплекса Республики Хакасия и социальной сферы на селе на 2013–2020 годы”, утвержденная постановлением Правительства Республики Хакасия от 19 ноября 2012 г. № 781 // Вестник Хакасии. 2012. № 104; 2013. № 21.

⁸ См.: <http://mcx.ru/news/news/show/15006.htm>

⁹ Козырь М.И. О развитии агропромышленного комплекса России // Журнал рос. права. 2011. № 4.

¹⁰ Щедрин В.Н., Васильев С.М. Теория и практика альтернативных видов орошения черноземов юга Европейской территории России. Новочеркасск, 2011.

Правила эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений (ст. 29 Закона о мелиорации), утвержденные министром сельского хозяйства и продовольствия РФ 26 мая 1998 г., требуют актуализации, поскольку не соответствуют нормам Федерального закона “О техническом регулировании” от 27 декабря 2002 г.¹¹

Нуждаются в разрешении и такие вопросы правового характера, как правовой статус мелиорированных земель; порядок отражения сведений об мелиорированных землях в государственном кадастре недвижимости; разработка, изменение и дополнение нормативных документов по стандартизации в области мелиорации земель.

Кроме того, до сих пор не определен уполномоченный государственный надзорный орган в области мелиорации земель.

Следует отметить, что определенному улучшению состояния правовой базы в сфере мелиорации способствовало утверждение Минсельхозом России Административного регламента по предоставлению государственной услуги по предоставлению сведений, полученных в ходе осуществления учета мелиорированных земель¹², и Административного регламента по предоставлению государственной услуги по паспортизации государственных мелиоративных систем и отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружений¹³, разработанных автором с использованием материалов федерального государственного бюджетного научного учреждения “Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации” (ФГБНУ “РосНИИПМ”).

Рассмотрим более подробно некоторые из вышеназванных вопросов.

Понятие мелиорируемых и мелиорированных земель определено в ст. 2 Закона о мелиорации. Согласно указанной статье мелиорируемые земли – это земли, недостаточное плодородие которых улучшается с помощью осуществления мелиоративных мероприятий. Мелиорированными являются земли, на которых проведены мелиора-

тивные мероприятия. Перевод мелиорированных земель в иные земли, их изъятие осуществляются в соответствии с земельным законодательством (ст. 31 Закона о мелиорации).

Важно подчеркнуть, что Земельный кодекс РФ¹⁴ (далее – ЗК РФ), устанавливая семь категорий земель, не предусматривает среди них такой категории, как мелиорированные земли (ст. 7 ЗК РФ). Поскольку мелиорация земель осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции, то мелиорированные земли следует относить к категории земель сельскохозяйственного назначения. В составе этой категории земель выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции (ст. 77 ЗК РФ).

При этом сельскохозяйственные угодья представляют собой пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.), имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Учитывая вышеупомянутые показатели плодородия мелиорированных земель и то обстоятельство, что в мелиорацию земель вложены большие финансовые средства федерального бюджета, эти земли, по нашему мнению, должны относиться к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям, закрепленным непосредственно в федеральном законе. Однако федеральное законодательство не содержит указанной нормы.

Представляется, что содержащаяся в п. 4 ст. 79 ЗК РФ норма, в которой предусмотрено, что к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям относятся любые сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району, не всегда позволяет отнести мелиорированные земли к таковым, поскольку стоимость их может быть меньше указанного процента, например если все земли в районе мелиорированные.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140; 2012. № 50 (Ч. 5). Ст. 6959.

¹² См.: Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 22 октября 2012 г. № 558 (Зарегистрирован в Минюсте России 15 апреля 2013 г. № 28 130) // Росс. газ. 2013. 8 мая.

¹³ См.: Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 22 октября 2012 г. № 559 (Зарегистрирован в Минюсте России 9 апреля 2013 г. № 28 049) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 21.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2013. № 9. Ст. 873.

Следует отметить, что согласно Федеральному закону “О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую” от 21 декабря 2004 г.¹⁵ также различаются сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), и особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья (п. 2 ст. 7).

Именно поэтому, думается, субъекты РФ своими законами устанавливают норму, в соответствии с которой мелиорированные земли непосредственно являются особо ценными продуктивными сельскохозяйственными угодьями. Например, в п. 1 ст. 8.5 Закона Волгоградской области “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Волгоградской области” от 17 июля 2003 г. № 855-ОД¹⁶ к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям относятся в том числе орошаемые земли с действующими стационарными оросительными системами; в п. 3 ст. 4.1 Закона Нижегородской области “Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области” от 27 декабря 2007 г. № 197-З¹⁷ – сельскохозяйственные угодья и земельные участки в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, на которых осуществляются оросительные и осушительные мелиоративные мероприятия; в п. 6 ч. 2 ст. 20.2 Закона Самарской области “О земле” от 11 марта 2005 г. № 94-ГД¹⁸ – искусственно орошаемые сельскохозяйственные угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными и закрытыми осушительными системами¹⁹.

Однако необходимо обратить внимание, что некоторые субъекты РФ, наоборот, исключают мелиорированные земли из перечня особо цен-

ных продуктивных сельскохозяйственных угодий. К примеру, на территории Ставропольского края, потребности населения и экономики которого в водных ресурсах обеспечиваются объектами мелиоративно-водохозяйственного комплекса, из перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий были исключены земли с капитальными гидротехническими, лесолуго-мелиоративными объектами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель²⁰.

На основании изложенного в перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, установленный в п. 4 ст. 79 Земельного кодекса РФ, целесообразно внести дополнение – *мелиорированными землями*.

Необходимо также на законодательном уровне урегулировать вопросы учета мелиорированных земель. Согласно ст. 18 Закона о мелиорации организация учета и проведение мониторинга мелиорированных земель являются одними из основных направлений деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области мелиорации земель. Однако понятие учета и порядок данного учета ни законом, ни иным нормативным правовым актом не установлены. Статья 19 Закона о мелиорации, предусматривающая обязательность учета мелиорированных земель, в том числе в данных земельного кадастра, Федеральным законом “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости” от 13 мая 2008 г.²¹ признана утратившей силу.

Порядок учета мелиорированных земель и внесения данных о них в государственный земельный кадастр, утвержденный заместителем Председателя Правительства РФ 7 августа 1996 г. № 2933п-П²², не прошел государственную регистрацию в Минюсте России и, соответственно, не имеет юридической силы.

Порядок ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденный приказом Минэко-

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5276; 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4594.

¹⁶ См.: Волгоградская правда. 2003. 23 июля; 2010. 28 апр.; 2012. 13 апр.

¹⁷ См.: Правовая среда. 2008. № 1 (884) (Приложение к газете “Нижегородские новости”. 2008. 6 марта.

¹⁸ См.: Волжская коммуна. 2005. 12 марта; 2013. 16 июля.

¹⁹ См. также: Закон Иркутской области “Об отдельных вопросах оборота земель сельскохозяйственного назначения в Иркутской области” от 7 октября 2008 г. (п. 7 ч. 1 ст. 10) // Областная. 2008. 13 окт.; 2009. 14 нояб.; 2012. 13 апр.; Закон Республики Хакасия “Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Хакасия” от 10 ноября 2003 г. (п. 3 ч. 1 ст. 8 (4)) // Вестник Хакасии. 2003. № 65; 2008. № 25; 2012. № 60; Закон Республики Дагестан “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан” от 29 декабря 2003 г. (п. 2 ст. 3) // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2003. № 12. Ст. 925; 2011. № 23. Ст. 1116; и др.

²⁰ Закон Ставропольского края “О внесении изменений в Закон Ставропольского края “Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Ставропольском крае” от 5 марта 2010 г. // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2010. № 6. Ст. 8628.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2251; 2009. № 52 (Ч. 1). Ст. 6410.

²² Архив автора.

номразвития России от 4 февраля 2010 г. № 42²³, не предусматривает учета сведений о мелиорированных землях в кадастровых сведениях о земельных участках.

Форма № 24-А “Сведения о состоянии мелиорируемых земель (орошение) (приложение № 1 к форме № 22-4 (организации, граждане))” и форма № 24-Б “Сведения о состоянии мелиорируемых земель (осушение) (приложение № 2 к форме № 22-4 (организации, граждане))”, сбор и автоматизированную обработку которых (на основании постановления Росстата от 6 августа 2007 г. № 61²⁴) осуществляет Росреестр, учитывают только общую площадь мелиорированных земель, учет мелиорируемых участков в данных государственного кадастра недвижимости отсутствует.

Как результат, в настоящее время в кадастровых паспортах, правоустанавливающих и правоудостоверяющих документах на земельные участки, на которых когда-то были размещены мелиоративные объекты, зачастую нет сведений об отнесении указанных земельных участков к мелиоративным землям либо наличия на них мелиоративных объектов.

Следует отметить, что некоторыми субъектами РФ приняты нормативные правовые акты, которые регулируют особенности использования мелиорируемых земель. Так, в соответствии со ст. 14 Закона Астраханской области “Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области” от 4 марта 2008 г.²⁵ граждане (физические лица) и юридические лица, эксплуатирующие мелиоративные системы или отдельно расположенные гидротехнические сооружения, должны обеспечивать содержание указанных объектов в исправном (надлежащем) состоянии и принимают меры по предупреждению их повреждения. При этом списание, а также демонтаж либо разукрупнение с целью отчуждения мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, в том числе оросительных трубопроводов, насосных станций, дождевальных машин стационарного типа, на орошаемых землях осуществляется на основании заключения комиссии, созданной Правительством Астраханской области, о возможности их списания и перевода мелиорированных земель в немелиорируемые.

Согласно Положению о комиссии по списанию мелиоративных систем и переводу мелиорированных земель в немелиорированные, утвержденному Постановлением правительства Астраханской области от 5 сентября 2007 г. № 393-П²⁶, основной задачей данной комиссии является принятие решения для подготовки и утверждения соответствующего ее заключения, на основании которого производится либо не производится списание мелиоративных систем и перевод мелиорированных земель в немелиорированные (п. 2.1). Комиссия осуществляет следующие функции: готовит заключения о состоянии мелиоративных систем, наличии мелиорированных земель в муниципальных образованиях Астраханской области и мерах по улучшению качества мелиорированных земель; рассматривает предложения органов государственной власти Астраханской области, местного самоуправления, собственников, владельцев, пользователей мелиоративных систем и мелиорированных земель о списании мелиоративных систем и переводе мелиорированных земель в немелиорированные; определяет перечень представляемых на комиссию документов, необходимых для оформления заключения о списании мелиоративных систем и переводе мелиорированных земель в немелиорированные; рекомендует собственникам, владельцам, пользователям мелиоративных систем и мелиорированных земель привлекать при необходимости специализированные организации и экспертов для получения достоверных данных о количественном и качественном состоянии мелиоративных систем и мелиорированных земель; дает заключение о возможности списания, а также демонтажа либо разукрупнения с целью отчуждения мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, в том числе оросительных трубопроводов, насосных станций, дождевальных машин стационарного типа, на орошаемых землях и переводе мелиорированных земель в немелиорированные (п. 2.2).

При этом решения комиссии, принятые в пределах ее компетенции, являются обязательными на всей территории Астраханской области (п. 1.3). Члены комиссии осуществляют свою деятельность на общественных началах и принимают личное участие в ее заседаниях без права замены (п. 1.4).

Согласно постановлению Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 января 2012 г.

²³ Росс. газ. 2010. 9 апр.

²⁴ Вопросы статистики. 2007. № 10.

²⁵ Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2008. № 11; 2013. № 6.

²⁶ Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2007. № 41; 2008. № 22; 2012. № 52.

№ 4777/08²⁷ гидротехнические сооружения, входящие в состав мелиоративной системы, не имеют самостоятельного функционального назначения, созданы исключительно в целях улучшения качества земель и обслуживают только земельный участок, на котором они расположены, поэтому являются его неотъемлемой частью и применительно к ст. 135 ч. 1 ГК РФ²⁸ должны следовать судьбе этого земельного участка.

Таким образом, существует настоятельная потребность разработки и принятия нормативного правового акта, регламентирующего учет сведений о мелиорированных землях в кадастровых сведениях о земельных участках.

По нашему мнению, сведения о том, что земельные участки расположены на мелиорированных землях, могут быть внесены в государственный кадастр недвижимости в порядке, установленном Федеральным законом “О государственном кадастре недвижимости” от 24 июля 2007 г.²⁹ для внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий (ст. 15).

В связи с этим следует внести изменения в: п. 4 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ в части дополнения перечня зон с особыми условиями использования территорий зоной, в пределах которой проведены мелиоративные мероприятия (далее – зона мелиорации); Закон о мелиорации в части дополнения определением понятия “учет мелиорированных земель” положениями, определяющими порядок установления и изменения зон мелиорации, а также перечнем ограничений и обременений использования земельных участков и земель, расположенных в зоне мелиорации. При этом следует учесть и предыдущий опыт. Так, согласно п. 2 и 3 постановления Совета Министров СССР “О землях, предоставленных органам водного хозяйства для специальных нужд” от 26 ноября 1948 г. № 4405³⁰ на принадлежащих различным землепользователям землях, прилегающих к каналам межхозяйственного значения, по которым не установлены полосы отвода, запрещается производить без разрешения органов водного хозяйства возведение строений, устройство копаней, канав, складов строительных материалов и сельскохозяйственной продукции ближе 10–15 м и распахивать землю ближе 2 м от бровки канала или подошвы дамб его, а также устройство водопоев для

скота. Органы водного хозяйства имеют право по согласованию с соответствующими землепользователями на землях, прилегающих к каналам и не занятых посевами или насаждениями, при производстве текущих ремонтных работ устраивать временные склады ремонтно-строительных материалов, выбрасывать ил и водоросли при очистке каналов, брать дерн, размещать временные кузницы, походные мастерские, устраивать стоянки транспорта и механизмов, а также в случае аварий закладывать резервы для выемки грунта.

Принятие предлагаемых изменений, которые направлены на гармонизацию законодательства о мелиорации и законодательства в сфере кадастровых отношений, позволит: урегулировать функцию учета мелиорированных земель, осуществляемого Минсельхозом России, с целью закрепления важности данного мероприятия³¹; вносить в государственный кадастр недвижимости сведения о земельных участках, расположенных на мелиорированных землях, в порядке, установленном Федеральным законом “О государственном кадастре недвижимости”, для внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий; обеспечить сохранность объектов мелиорации; повысить эффективность надзора за мелиорируемыми землями; иметь достоверную информацию о земельном участке, необходимую органам государственной власти, органам местного самоуправления, физическим и юридическим лицам для принятия решения о покупке участка, обоснованности его стоимости, о возлагаемых законом на пользователя земельного участка обязанностях по содержанию объектов мелиорации в исправном (надлежащем) состоянии и принятию мер по предотвращению их повреждения.

Еще одним сдерживающим фактором в развитии мелиоративного комплекса России является не отвечающая современным требованиям нормативно-методическая документация в области мелиорации, обновление и актуализация которой не проводятся. В частности, до сих пор отсутствует стандарт, устанавливающий основные принципы и структуру нормативной документации по стандартизации в области мелиорации.

В этой связи, на наш взгляд, заслуживают особого внимания результаты многолетних научных исследований, направленных на формирование

²⁷ См.: Вестник ВАС РФ. 2012. № 5.

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2012. № 53 (Ч. I). Ст. 7627.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017; 2012. № 31. Ст. 4322.

³⁰ Свод законов СССР. Т. 4. М., 1990. С. 126.

³¹ Данная функция находится в логической связи с функцией государственного мониторинга мелиорированных земель в части земель сельскохозяйственного назначения, поэтому целесообразно объединить нормы об учете мелиорированных земель и государственном мониторинге мелиорированных земель в рамках одной статьи Закона о мелиорации.

национальной системы стандартизации в области мелиорации, выполненных сотрудниками ФГБНУ “РосНИИПМ, под руководством академика В.Н. Щедрина, например Концепция развития правовой и нормативно-технической базы мелиорации в России на период 2010–2020 годов³², определяющая стратегию и перспективы развития национальной системы стандартизации в области мелиорации. Нельзя не согласиться с выводом ученых данного учреждения о том, что “унификация нормативно-методической базы мелиорации с международной системой стандартизации ИСО, включая директивы ЕС, должна проводиться при максимальном сохранении идеологии развития отечественной мелиоративной школы”³³.

Следует также поддержать вывод упомянутых ученых о том, что “современные нормативные документы в области эксплуатации мелиоративных систем и сооружений должны регламентировать эффективное выполнение следующих эксплуатационных мероприятий: рациональное распределение оросительной воды по звеньям системы и водопользователям; организация коммерческого и технологического учета оросительной воды с обязательным определением величины сбросных и коллекторно-дренажных вод; контроль за использованием оросительной воды и мелиоративным состоянием земель и окружающей природной среды; проведение технического обслуживания и ремонтных работ; выполнение мероприятий по улучшению технического состояния систем и их совершенствованию (повышению технического уровня); осуществление мониторинга технического состояния гидротехнических сооружений и мелиоративного состояния орошаемых и осушаемых земель; обеспечение безопасности мелиоративных технологических процессов и мероприятий”³⁴.

Представляется, что принятие и использование разработанных ФГБНУ “РосНИИПМ” нормативных документов (ГОСТ Р, Своды правил, стандарты организации) позволит повысить качество выполнения мелиоративных мероприятий, оптимизировать технологические процессы на всех этапах жизненного цикла мелиоративных объектов.

В правовой регламентации нуждаются и отношения федеральных государственных бюджетных учреждений в области мелиорации, находящихся в ведении Минсельхоза России, с гражданами и юридическими лицами, связанные с определением платы за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности указанных учреждений.

В соответствии со ст. 33 Закона о мелиорации финансирование мелиорации земель (мелиоративных мероприятий) осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию, средств бюджетов субъектов РФ, а также за счет средств собственников, владельцев и пользователей мелиорируемых (мелиорированных) земель, кредитов банков и других не запрещенных законом источников³⁵.

За счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ финансируются проекты по мелиорации земель, предусмотренные федеральными или региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель. При этом перечни хозяйств и объектов, где определены мероприятия по мелиорации земель, включаются в государственные контракты, посредством реализации которых осуществляется выполнение программных мероприятий.

Оказание услуг по подаче воды водопользователям, сельхозтоваропроизводителям и сельскому населению отнесено уставами учреждений по мелиорации земель и сельскохозяйственному водоснабжению к приносящей доход деятельности, осуществляемой по договорам на возмездной основе.

В соответствии с п. 1 ст. 779 ГК РФ по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

³² Щедрин В.Н., Бочкарев В.Я. О концепции развития правовой и нормативно-технической базы мелиорации в России на период 2010 – 2020 годы // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации: электрон. период. изд. / 2011. № 1(01) // <http://www.rosniipm-sm.ru/archive?n=1&id=9>

³³ Щедрин В.Н., Сенчуков Г.А., Слабунов В.В. и др. Аспекты формирования нормативной базы мелиоративного комплекса России // Там же. 2012. № 3(07) // <http://www.rosniipm-sm.ru/archive?n=113&id=114>

³⁴ Там же.

³⁵ К примеру, Федеральная целевая программа “Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года”, утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 99, в качестве ее ресурсного обеспечения предусматривает не только бюджетные средства, но и средства сельскохозяйственных товаропроизводителей (внебюджетные источники) с учетом софинансирования из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (см.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 10. Ст. 1101; 2013. № 1. Ст. 33).

Согласно п. 1 ст. 781 ГК РФ заказчик обязан оплатить оказанные ему услуги в сроки и в порядке, которые указаны в договоре возмездного оказания услуг.

Стоимость услуг складывается из затрат (расходов), связанных с их предоставлением. Основными статьями расходов при оказании услуг по подаче воды для нужд орошения являются: оплата электроэнергии, потребленной головными перекачивающими и подкачивающими насосными станциями; заработная плата с начислениями; приобретение горюче-смазочных и ремонтных материалов, запасных и составных частей оборудования машин и механизмов.

По нашему мнению, включение в состав калькуляции на оказание услуги по подаче воды всех необходимых экономически обоснованных затрат, включая материальные и трудовые ресурсы, является правомерным.

Правоприменительная практика, в частности судебная, также свидетельствует о том, что взимание федеральными государственными бюджетными учреждениями по мелиорации земель и сельскохозяйственному водоснабжению платы за подачу воды и компенсации затрат на содержание насосных станций, оплаты энергии, расходуемой на подкачку воды, является правомерным. В подтверждение этой позиции можно привести решения Арбитражного суда Волгоградской области от 31 июля 2008 г. по делу № А12-4263/2008-С4, от 16 марта 2009 г. по делу № А12-20 868/2008, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 6 августа 2009 г. по делу № А40-5315/09-55-62, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 июня 2008 г. по делу № А12-875/08-С23, постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 19 августа 2008 г. по делу № А12-875/08-С23, определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2008 г. № 15520/08.

Однако важно обратить внимание, что согласно п. 14 Порядка определения платы за оказание федеральным государственным бюджетным учреждением в области мелиорации, находящимся в ведении Минсельхоза России, гражданам и юридическим лицам услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности федерального государственного бюджетного учреждения, утвержденного приказом Минсельхоза России от 18 февраля 2013 г. № 79 (зарегистрирован в Минюсте России 19 апреля 2013 г. № 28 220)³⁶, плата за подачу (отвод) 1 м³ воды

рассчитывается с учетом потерь воды в водопроводящей сети. Как следует из формулы, приведенной в упомянутом пункте названного Порядка, водопотребители должны оплачивать не только стоимость подачи фактически полученного ими объема воды, но и экономически необоснованные затраты учреждения мелиорации, связанные с потерями воды в его водопроводящей сети. Поэтому, как представляется, названные учреждения мелиорации не заинтересованы в снижении потерь воды в своей водопроводящей сети. В связи с изложенным, по мнению автора, указанный Порядок нуждается в корректировке.

Следует также определиться с органом, который должен осуществлять надзор за состоянием мелиорированных земель. В соответствии с Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327³⁷, (далее – Положение) Россельхознадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения).

Положением “О государственном земельном надзоре”, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689³⁸, (далее – Положение № 689) определено, что Россельхознадзор осуществляет на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений надзор за соблюдением выполнения в соответствии с Федеральным законом “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли. На основании п. 8 Положения № 689 должностные лица Россельхознадзора и его территориальных органов осуществляют государственный земельный надзор согласно установленным п. 5 Положения № 689 полномочиям.

В соответствии со ст. 23.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях³⁹ (далее – КоАП) Россельхознадзор осуществляет

³⁶ См.: <http://minjust.consultant.ru/page.aspx?1043232>

³⁷ См.: Росс. газ. 2004. 15 июля; Собрание законодательства РФ. 2011. № 43. Ст. 6079.

³⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 47. Ст. 4919; 2011. № 16. Ст. 2295; 2013. № 24. Ст. 2999.

³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1; 2013. № 8. Ст. 720.

рассмотрение дел об административных правонарушениях, в том числе предусмотренных ст. 8.7 КоАП в части административных правонарушений, совершенных в отношении земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли.

Согласно ст. 1 Закона о мелиорации мелиорация земель осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий. При этом в Законе о мелиорации используются понятия “мелиорированные земли” и “мелиорируемые земли”. К мелиорируемым землям относятся земли, недостаточное плодородие которых улучшается с помощью осуществления мелиорированных мероприятий.

В настоящее время Россельхознадзором ведется работа по выявлению административных правонарушений на мелиорируемых землях при осуществлении государственного земельного надзора. Так, за период с 2009 г. по 30 сентября 2013 г. выявлено 714 административных правонарушений, предусмотренных ст. 10.9 и ч. 2, 3 ст. 10.10 КоАП, на площади 17,59 тыс. га. Составлено 689 протоколов об административных правонарушениях, вынесено 684 постановления о привлечении к административной ответственности, наложено административных штрафов в размере 2.45 млн руб., взыскано административных штрафов – 2.28 млн руб.

Однако согласно ст. 23.20 КоАП дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 10.9 КоАП “Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта” и ст. 10.10 КоАП “Нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Повреждение мелиоративных систем (за исключением судоходных гидротехнических сооружений)”, рассматривают органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в области мелиорации земель. В то же время полномочие по надзору в области мелиорации земель в Положении не закреплено.

На основании изложенного, по нашему мнению, целесообразно полномочия по надзору в области мелиорации земель закрепить за Россельхознадзором.

Принятие предлагаемых новелл позволит устранить барьеры в обеспечении охраны земель сельскохозяйственного назначения и их эффективного использования, обеспечить исполнение законодательства в области охраны окружающей среды и экологическую безопасность на землях сельскохозяйственного назначения, надлежащий порядок при ведении мелиоративных работ, улучшение качества мелиорируемых земель, сохранность мелиоративных систем, а тем самым возможность стабильного ведения сельскохозяйственного производства, безопасность при эксплуатации гидротехнических сооружений и порядок ведения различного рода работ на мелиорированных (мелиорируемых) землях сельскохозяйственного назначения, связанных с сооружением и эксплуатацией объектов энергетики, транспорта и иных объектов, а также предупреждение возможных негативных экономических, экологических и других последствий для мелиоративных систем, сельскохозяйственного производства, качества почв.