

**В.С. НОСОВСКИЙ, Ю.В. НЕКРАС,
Е.Ю. СОКОЛОВ**

Экономико-правовые проблемы мелиорации земель Приморского края

Анализируются условия регулирования экономических и правовых отношений в области мелиорации и использования земель Приморского края. Внесены предложения по совершенствованию правовых основ деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и обязанностей граждан и юридических лиц в целях проведения мелиоративных мероприятий для производства сельскохозяйственной продукции и охраны мелиорированных земель. Результаты будут использованы законодательными органами при разработке закона о мелиорации земель Приморского края и мероприятий по государственному управлению основными фондами в сельском хозяйстве региона.

Ключевые слова: Приморский край, мелиоративные системы, гидротехнические сооружения, земельные участки, формы собственности, права пользования, государственное регулирование, полномочия органов власти, финансирование мелиорации земель.

Problems of economic and low development of land reclamation in Primorsky Region. V.S. NOSOVSKY, Y.V. NECRAS, E.Y. SOKOLOV.

Conditions of regulative relations economic and law of melioration and organization of land exploitation in Primorsky region are analyzed. Application of juridical basis activities of government bodies and local authorities and duty citizens and juridical faces for execution ameliorative activities for manufacture of the agricultural production and protect ameliorative lands is justified the results may be used for juridical of melioration in Primorsky Region and government management basis funds in the agriculture of the region.

Key terms: Primorsky Region, ameliorative systems, technical construction, land property categories, right to use state regulation, power of government bodies, finance of melioration.

Общая площадь мелиорированных земель в Приморском крае составляет 245,6 тыс. га, в т. ч. осушенных – 155,5, орошаемых – 90,1, из них рисовых – 63,3 тыс. га. Стоимость мелиоративных систем по данным мелиоративного кадастра около 10 млрд руб. Оросительные (кроме рисовых) и осушительные системы являются полностью частными. На рисовых системах межхозяйственная сеть – федеральная

(56,2 %) и внутрихозяйственная – частная (43,8 %). К межхозяйственной сети относятся подводящие и магистральные каналы, насосные станции и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, которые обслуживаются из средств федерального бюджета. Внутрихозяйственная сеть, оставаясь по определению федеральной, оказалась по сути бесхозной, несмотря на продажу ее объектов и оформление прав собственности на основании договоров купли-продажи недвижимого имущества. Целостность рисовых оросительных систем, технологический и водный режим их функционирования нарушены, наносится существенный вред окружающей среде. Несмотря на рост посевов риса до 30 тыс. га в 2013 г., или в 14 раз по отношению к 2004 г., половина рисовых оросительных систем не используется по назначению, или остается бесхозной.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона о мелиорации земель от 10.01.1996 г. № 4-ФЗ «мелиоративные системы – комплексы взаимосвязанных гидротехнических сооружений, обеспечивающих создание оптимального водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях». Эти сооружения прочно связаны с землей, их перемещение без соразмерного ущерба назначению невозможно. Документы, подтверждающие факт создания спорных мелиоративных систем как самостоятельных единых объектов за счет частных или внебюджетных средств, на современном этапе отсутствуют.

В последние годы в связи с реформой технического регулирования, необходимостью соблюдения требований Всемирной торговой организации (ВТО), а также после принятия региональных законов о мелиорации в Приморском крае произошли существенные изменения в отношениях, регулируемых законами Российской Федерации об обороте земель сельскохозяйственного назначения, о государственной границе Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации о приватизации мелиорированных земель и производственных мелиоративных фондов, о реорганизации колхозов и совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий.

На наш взгляд, законодательство Приморского края требует существенной доработки в соответствии с принципами и нормами международного права, гражданским и административным законодательством Российской Федерации в сфере регулирования мелиоративных мероприятий на землях для производства сельскохозяйственной продукции, землях для ведения лесного хозяйства, а также комплексного использования земель сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фондов, их охраны, имущественных и административных отношений. С учетом новых реалий земельных и имущественных отношений в преамбуле Закона Приморского края о мелиорации земель предлагается расширить правовые основы и полномочия органов государственной власти, местного самоуправления, граждан и юридических лиц как субъектов хозяйственной деятельности в области ме-

лиорации земель и их охраны и сформулировать ее в следующем виде.

«Настоящий Закон в целях решения Приморским краем вопросов поддержки сельскохозяйственного производства регулирует отношения и устанавливает правовые основы деятельности в области мелиорации земель, определяет полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию указанной деятельности, а также права и обязанности граждан (физических лиц) и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области мелиорации земель и обеспечивающих эффективное использование и охрану мелиорированных земель».

Предлагается внести изменения в статью «Законодательство и отношения, регулируемые законодательством Приморского края, в области мелиорации земель:

1) законодательство Приморского края в области мелиорации земель состоит из настоящего Закона, Федерального Закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ с изменениями и дополнениями от 10.01.2003 г., 22.08, 29.12 2004 г., 18.12.2006 г., 26.06.2007 г., 13.05, 14.07, 30.12.2008 г., 28.11.2011 г. «О мелиорации земель» и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов Приморского края, а также нормативных правовых актов муниципальных образований Приморского края;

2) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Приморского края в области мелиорации земель являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации;

3) законодательство Приморского края в области мелиорации земель регулирует:

- отношения, возникающие в процессе осуществления мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для производства сельскохозяйственной продукции,

- отношения, возникающие в процессе осуществления мелиоративных мероприятий на землях для ведения лесного хозяйства и на иных землях, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, которые регулируются настоящим законом в той мере, в какой это не противоречит лесному и земельному законодательству Российской Федерации,

- отношения, возникающие в процессе использования земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда, регулируются настоящим Законом в соответствии с земельным, водным, лесным законодательством Российской Федерации и законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды,

- имущественные и административные отношения, возникающие в области мелиорации земель, регулируются настоящим Законом в соответствии с Гражданским и административным законодательством Российской Федерации.

4) право собственности на мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения:

4.1) формы собственности.

Мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения в соответствии с Гражданским законодательством Российской Федерации могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности;

4.2) право государственной собственности.

Государственные мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения могут принадлежать на праве собственности Российской Федерации (далее федеральная собственность) и на праве собственности субъекту Российской Федерации (далее собственность субъекта Российской Федерации).

К федеральной собственности относятся государственные мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, размещенные на территории одного или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, осуществляющие межрегиональное и (или) межхозяйственное водораспределение и построенные (строящиеся) за счет средств федерального бюджета, а также используемые для осуществления полномочий Российской Федерации, установленных федеральным законодательством.

К собственности субъекта Российской Федерации – Приморского края, относятся государственные мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, не относящиеся к федеральной собственности, к муниципальной собственности, а также к собственности граждан (физических лиц) и юридических лиц.

Отнесение государственных мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений к федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Государственные мелиоративные системы и находящиеся в государственной собственности отдельно расположенные гидротехнические сооружения, объекты и другое имущество организаций по эксплуатации мелиоративных систем и надзору за мелиоративным состоянием земель не могут быть переданы в собственность граждан (физических лиц) и юридических лиц;

4.3) право муниципальной собственности.

Мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, являются муниципальной собственностью.

4.4) право собственности граждан (физических лиц) и юридических лиц.

В собственности граждан (физических лиц) и юридических лиц могут находиться мелиоративные системы общего пользования и ме-

лиоративные системы индивидуального пользования, и отдельно расположенные гидротехнические сооружения. Мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, находящиеся в собственности двух или нескольких лиц, принадлежат им на праве общей собственности».

Согласно постановлению Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 17.01.2012 г. № 4777/08 мелиоративная система не имеет самостоятельного функционального назначения, она создана исключительно в целях улучшения качества земель и обслуживает земельный участок, на котором расположена, поэтому является его неотъемлемой и неотделимой частью (ст. 135 ГК РФ). Если гидротехнические сооружения мелиоративной системы являются государственной собственностью, то и земельные участки остаются государственными и не могут быть переданы в собственность граждан (физических лиц) и юридических лиц (ст. 11 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»).

Так, конкурсные управляющие, основываясь на решении Арбитражного суда Приморского края от 19.07.2000 г. по делу № А51-370/00-27-836, признали СХТО «Жемчужное» банкротом и в отношении него открыли конкурсное производство. В состав конкурсной массы вошла рисовая ирригационная система площадью 7,5 тыс. га с остаточной стоимостью 46 млн руб.

Ссылаясь на ст. 112 Закона о несостоятельности (банкротстве) № 6-ФЗ от 8 января 1998 г., конкурсный управляющий ограничений по продаже мелиоративных сооружений сельскохозяйственных предприятий не нашел. Учитывая невозможность продажи всей мелиоративной системы одному собственнику, конкурсный управляющий просил рассмотреть вопрос ее разделения на независимые части с сохранением назначения и возможности возделывания не ней других культур кроме риса (письмо от 24.04.2001 № 03/50).

Исходя из положения, что обособленные участки должны быть подкомандны одному распределителю первого порядка, проектный институт «Дальводпроект» выделил 10 вариантов участков, для которых необходимо запроектировать и построить 12 водомерных постов, чтобы каждый хозяин земли мог вести учет использованной воды.

Например, рисовую оросительную систему «Березовская» площадью 1072 га возможно разделить на два обособленных участка, а для учета воды построить водомерные посты на головном водозаборном узле и на подпорном сооружении. Осушительно-оросительную систему «Новопокровскую» с учетом конструкций и их назначения рекомендуется разделить на два участка:

- 1) осушительно-оросительный – 116 га,
- 2) осушаемый – 136 га.

Основным почвенным покровом на рисовых системах бывшего совхоза «Жемчужный» являются луговые глеевые среднемощные глинистые – 67 %. Эти почвы преимущественно переувлажненные и счи-

таются наиболее пригодными для возделывания риса. Применение других зерновых культур, овощей, картофеля требует дополнительных мероприятий по осушению земель. Карты и чеки рисовых систем безуклонные, и в связи с планировкой их лучше использовать под сельскохозяйственные культуры, поливаемые поверхностным затоплением или напуском по полосам, бороздам и способом подземного полива (субирригация).

В результате реформ вместо 13 рисовых хозяйств, обустроенных с учетом проектных решений мелиоративных систем, функционирует более 40 товаропроизводителей различных организационно-экономических форм, а договоры по оказанию услуг на подачу воды для орошения заключают около 50 %. Остальные хозяйства не в состоянии вести учет использованной воды в связи с отсутствием водомерных постов и оборудования. Поэтому удельное водопотребление в среднем на товаропроизводителя в Приморском крае колеблется от 4 до 16 тыс. м³/га при норме около 12,0 тыс. м³/га. Возможно ведется несанкционированное водопотребление из магистральных каналов и распределителей рисовых оросительных систем.

Федеральное законодательство предполагает наличие мелиоративных систем государственных, общего пользования (в собственности двух или нескольких лиц), индивидуального пользования, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Имущественные отношения в области мелиорации регулируются федеральным законом «О мелиорации земель» в соответствии с гражданским и административным законодательством, а в процессе использования земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с земельным, водным и лесным законодательством Российской Федерации.

Учитывая правовую позицию Президиума Высшего Арбитражного суда РФ, что любая мелиоративная система, находящаяся на земельном участке, является его элементом и частью, а значит, не может участвовать в гражданском обороте в качестве самостоятельного объекта права, вывод о существовании мелиоративной системы как объекта недвижимости вне зависимости от предназначения обслуживать земельный участок и следовать его судьбе (ст. 135 ГК РФ) нельзя признать обоснованным.

Существуют факты продажи мелиоративных систем иностранным гражданам и иностранным юридическим лицам. Так, по договору купли-продажи от 16.03.2004 г. № 3, акт приема передачи от 15.04.2004 г. ООО «Агро Дэсун Ханка» в лице директора – гражданина Республики Корея, приобретены объекты:

сооружение – рисовая оросительная система «Авангард» в составе которой находятся постоянные внутрихозяйственные оросительные каналы протяженностью 695 км, водосбросные каналы – 275 км, сооружения на сети – 763 шт., дороги протяженностью – 458 км с назначением нежилые помещения, стоимостью 592 тыс. руб. по адресу: Приморский край, с. Октябрьское Ханкайского района, свиде-

тельство о регистрации права собственности 25-АА № 407906 от 04.06.2004 г.;

сооружение – рисовая оросительная система «Ильинская» в составе: постоянные внутрихозяйственные каналы – 108 км, водо-сбросные каналы – 22 км, сооружения на сети – 877 шт., дороги – 60 км по адресу: Приморский край, с. Ильинка Ханкайского района, стоимостью 590 тыс. руб., свидетельство – 25-АА № 346315 от 20.10.2003 г.

Указанные мелиоративные системы и комплекс объектов производственной базы, складов, гаражей, административных зданий в дальнейшем по договору купли-продажи № 1 в с. Камень-Рыболов Ханкайского района 29 июля 2010 г. были перепроданы ООО «Агро-Холдинг Ханкайский».

В данном случае нарушаются законные права Российской Федерации в отношении государственных гидротехнических сооружений и земельных участков, на которых они расположены и их обслуживают. В отношении производства риса в Приморье гидротехнические сооружения и мероприятия необходимы как для обеспечения возможности возделывания данной сельскохозяйственной культуры, так и для жизнеспособности населения и защиты территории от наводнений. Поэтому свидетельства о государственной регистрации права, выданные Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Приморскому краю, на сооружения – рисовые оросительные системы с назначением нежилое, в составе: постоянные внутрихозяйственные оросительные каналы, водосбросные каналы, дороги протяженностью до нескольких сот километров, сооружений на сети до тысячи штук и более, а также внесение записи в Единый государственный реестр объектов капитального строительства не имеют правовых оснований.

Решением суда первой инстанции Еврейской автономной области (ЕАО) А16-1178/2011 от 2 марта 2012 г. полностью был удовлетворен иск Федерального агентства по управлению государственным имуществом ЕАО к закрытому акционерному обществу «Агро Тех Ресурс» о признании недействительным зарегистрированного права собственности на объект недвижимого имущества – мелиоративную систему, состав объекта: 1. Мелиоративные участки № 1, 2, 3, лит М – общая площадь 2100 га; 2. Каналы лит 1 – протяженность 164,91 км; 2. Дороги лит II – 30,88 км; 4. Коллекторная и дренажная сеть лит III – 487,44 км; 5. Гидротехнические сооружения лит IV – количество 13 шт., расположенный по адресу: ЕАО, Смидовичский район, с. Волочаевка, поскольку земельный участок, на котором расположена мелиоративная система, находился ранее в собственности Российской Федерации, а государственная регистрация права собственности на гидротехнические сооружения (ГТС) мелиоративной системы за обществом, не владеющим этим, участком нарушает принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, т.е. ГТС следует судьбе земельных участков (пп. 5 ст. 1 Земельного кодекса РФ).

Запись в Единый государственный реестр объектов капитального строительства о праве собственности ответчика на мелиоративную систему, внесенная без правовых оснований, нарушает законные права истца в отношении принадлежащего ему участка в части собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей. Указывается, что мелиоративная система не имеет самостоятельного функционального назначения и в соответствии с Федеральным законом о мелиорации создана исключительно в целях улучшения качества земли и обслуживает только земельный участок, на котором она расположена, и является его неотъемлемой частью.

Мелиоративная система, находящаяся на землях современной коллективно-долевой или совместной собственности, построена за счет средств федерального бюджета. На общем участке землепользования она отсутствует как единый объект недвижимости. Владение таким объектом нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность, передавать им права владения, пользования, распоряжения и др.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 4.09.1992 г. № 708 выход из состава, например, рисоводческих совхозов с выделением земельного пая в натуре не допускается, поскольку их реорганизация осуществлялась на условиях соблюдения целостности функционирования существующей оросительной, осушительной, коллекторно-дренажной сети, сооружений, насосных станций и т.д. в проектном режиме. При выходе из состава этих сельхозпредприятий собственник земельной доли должен получать денежную компенсацию ее стоимости для приобретения участка из фонда перераспределения земель.

Приватизация внутривозвратной сети должна осуществляться с передачей гидротехнических сооружений по согласованию с органами управления государственным имуществом, земельными ресурсами и землеустройству, сельским и водным хозяйством. Содержание и ремонт мелиоративных фондов, переданных новым формам хозяйствования, – на долевой основе, пропорционально объему водоподачи. Временные рекомендации по приватизации мелиорированных земель и производственных мелиоративных фондов Минсельхоза России (1993 г.) считали экономически целесообразным создание кооперативов, ассоциаций хозяйств на мелиоративных системах. Содержание и ремонт внутривозвратной сети выполняется за счет средств землепользователей на долевой основе пропорционально водоподаче.

В обороте земель сельскохозяйственного назначения (ФЗ № 101-ФЗ от 24.07.2002) введены ограничения прав собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения для иностранных граждан (ст. 3). Предусмотрено их использование только на праве аренды. Отчуждение таких участков должно быть осуществле-

но в течение одного года со дня вступления Федерального закона в силу. После введения этого закона отчуждение производится в течение года, когда орган юридического лица узнал об обстоятельствах нарушения требований ст. 3 настоящего Федерального закона.

Принудительное изъятие у собственника земельного участка производится органом государственной власти субъекта Российской Федерации в случае нанесения существенного вреда окружающей среде, а также неиспользования в течение двух лет части находящегося в долевой собственности земельного участка. Субъект Российской Федерации может признать свои права собственности, если участник долевой собственности не известен, либо прекратить права собственности участника долевой собственности в случае, если этот участник известен.

Гидротехнические сооружения на мелиоративных системах, созданные за счет государственных средств, являются их неотъемлемой и неотделимой частью, следуют судьбе земельных участков, не могут быть самостоятельным объектом права и гражданского оборота и рыночной продажи, поэтому должны быть возвращены в государственную собственность с дальнейшей передачей в пользование или аренду сельскохозяйственным товаропроизводителям, предпринимателям, крестьянским (фермерским) хозяйствам и др.

Мелиоративные системы как самостоятельные объекты, созданные за счет частных и внебюджетных средств, подлежат отчуждению как комплекс гидротехнических сооружений и земельных участков или долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с земельным, водным и лесным законодательством Российской Федерации.

В полномочия Законодательного собрания Приморского края в области мелиорации земель предлагается добавить:

- «установление объекта платы за забор воды для осуществления деятельности, связанной с защитой от вредного воздействия сброса сточных вод мелиоративных систем (ликвидация стихийных бедствий, последствий аварий, наводнений, подтоплений), а также подачу воды как ресурса сельскохозяйственным товаропроизводителям, предприятиям, предпринимателям, крестьянским (фермерским) хозяйствам и другим землепользователям для орошения земель сельскохозяйственного назначения».

А в полномочия органов исполнительной власти Приморского края в области мелиорации земель следует включить:

- «определение ставки платы за забор воды из поверхностных водных источников и за сброс сточных вод мелиоративных систем в водные объекты в пределах установленных лимитов, порядка ее зачисления в бюджеты разных уровней, формирования и использование для орошения земель и сельскохозяйственного водоснабжения в соответствии с федеральным и региональным законодательством о плате за пользование водными объектами;

- регулирование тарифа на подачу воды для орошения и водоотведения с мелиоративных систем и земель поселений совместно с федеральными органами исполнительной власти с учетом общих затрат из средств федерального бюджета и внебюджетных источников и возмещения платы за предоставление услуг по техническому обслуживанию, текущему и капитальному ремонтам водохозяйственных систем с участием субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и сельского хозяйства в связи с высоким риском создания и использования основных средств подачи и транспортировки воды в рамках региональной программы развития мелиорации земель сельскохозяйственного назначения, софинансирования и компенсации части затрат товаропроизводителей».

В соответствии с ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 28.12.2013 с изменениями, вступившими в силу с 01.01.2014) иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 %, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды (ст. 3).

Не допускается образование земельного участка, который входит в состав искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель и размер которого меньше установленного субъектами Российской Федерации минимального размера земельного участка для искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель (ст. 4).

В случае нарушения статей 3 и 4 такие земельные участки или доли должны быть отчуждены собственником, если приобретены до вступления в силу настоящего Федерального закона в течение года, т. е. до 01.01.2015 года.

В случае отчуждения земельных участков или долей субъекту Российской Федерации или по закону субъекта Российской Федерации муниципальному образованию, преимущественное право на заключение договора аренды этих земельных участков имеют лица, осуществляющие их отчуждение (ст. 5, п. 1).

Если собственник, нарушивший требования статей 3 и 4, не произведет отчуждение в течение года, орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обязан в течение десяти дней в письменной форме известить об этом орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который в течение месяца со дня известия о нарушении требований обязан обратиться в суд с заявлением о понуждении такого собственника к продаже земельного участка или доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения на торгах (конкурсах, аукционах) согласно ст. 5, пункты 1 и 2. В случае

отсутствия лица, изъявившего желание купить земельный участок или долю в праве общей собственности, этот участок и долю должны приобрести субъект Российской Федерации либо муниципальное образование по рыночной цене, сложившейся в данной местности, по установленному закону субъекта Российской Федерации.

Основы государственного регулирования следует расширить:

- «управление в области мелиорации земель в Приморском крае осуществляют администрация Приморского края, органы муниципальной власти Приморского края, специально уполномоченный государственный орган (федеральное государственное учреждение по управлению мелиорацией земель и сельскохозяйственным водоснабжением по Приморскому краю), которому делегирует полномочия Губернатор Приморского края».

С учетом вышеизложенного целесообразно выполнить следующее:

- предоставить выписки из единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на рисовые оросительные системы Приморского края по сельскохозяйственным товаропроизводителям;

- рассмотреть вопрос о передаче в государственную собственность неиспользуемых в течение двух лет и более мелиоративных систем общего пользования и части, находящихся в долевой собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, наносящих существенный вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

- признать свидетельства о государственной регистрации права на сооружения рисовых оросительных систем и внесение записи в Единый государственный реестр объектов капитального строительства несоответствующими основаниям, с последующей передачей сооружений рисовых оросительных систем и орошаемых земель в федеральную собственность.

Проведение мелиорации земель необходимо дополнить:

- «в случае финансирования мелиоративных работ и мероприятий из собственных средств компенсация землевладельцам затрат на их выполнение (ремонт, реконструкция, строительство) производится на условиях софинансирования федерального и регионального бюджетов: до 50 % для отдельных сельскохозяйственных товаропроизводителей, предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств и до 75 % для их объединений, кооперативов, мелиоративных товариществ, ассоциаций, агрохолдингов с сохранением профиля их деятельности и проектного использования мелиорированных земель на весь срок окупаемости по заключенным с ними договорам на проектные и подрядные работы».

Комментарий к статье Носовского В.С., Некраса Ю.В., Соколова Е.Ю. Экономико-правовые проблемы мелиорации земель Приморского края

Мелиорация земель в соответствии с Законом Приморского края № 362-кз от 15.05.2006 г. осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия почв, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земельных угодий.

Кроме того, мелиорация земель включает комплекс противопаводковых мероприятий, учитывает необходимость и возможность строительства сооружений, обеспечивающих защиту сельхозугодий от наводнений и подтоплений.

В последние годы мелиорация земель при комплексном их освоении обеспечивает социально-инженерное обустройство территории, развитие социально-трудовой сферы села, т.е. повышает уровень технологического уклада в сельской местности и производительность труда в агропромышленном производстве.

Мелиоративные системы – это комплексы взаимосвязанных гидротехнических сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, дамбы, насосные станции, водозаборы и т. д.), обеспечивающие создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях. Учитывая, что количество мелиоративных водохранилищ в Приморском крае составляет сотни, а протяженность каналов десятки тысяч километров, то мелиорация земель имеет большое рекреационное значение для отдыха населения Приморского края.

Главной особенностью климата в Приморье является его муссонный характер – сосредоточие всей суммы осадков в теплый летний период. Из-за малой мощности снежного покрова и глубокого промерзания почвы озимые культуры вымерзают, а запасов влаги весной для яровых зерновых культур не хватает. Первая половина лета в основном сухая, требуется орошение земель, а вторая половина лета характеризуется интенсивными муссонными дождями до 160 мм в сутки. В результате зерновые культуры, овощи и картофель на землях без осушения затапливаются до 3–4-х дней и погибают.

Вместе с тем значительные территории Приморья в Приханкайской низменности являются безуклонными, располагают достаточной суммой температур и водоисточниками оз. Ханки, рек Уссури, Сунгач, Арсеньевка и др. для орошения и возделывания такой зерновой культуры как рис. Урожайность риса в Приморье в 2–2,5 раза выше урожайности зерновых культур: пшеницы, ячменя, овса. В результате в производстве зерновых доля риса преобладающая и стабильно растет.

Таким образом, актуальность развития мелиорации земель в Приморском крае не вызывает сомнения. С учетом того, что площадь пашни на 1 чел. в Приморье составляет 0,4 га или в 2 раза меньше, чем в среднем по Российской Федерации, в 4 раза меньше, чем в Амурской обл., гарантированное отечественное производство в этих условиях не представляется возможным. Социально-инженерное обустройство сельской территории, повышение квалификации работников села связано с модернизацией производства и его техническим перевооружением.

Доля мелиорированных земель в Приморском крае составляет 40 % общего их количества в Дальневосточном федеральном округе, а удельный вес рисовых орошаемых земель – все 100 %. Если осушаемые и орошаемые (кроме рисовых) земли в настоящее время являются частными, то на рисовых землях находится межхозяйственная сеть – федеральная (56,2 %) и внутрихозяйственная – частная (43,8 %).

В результате проведения экономических реформ и приватизации земель интересы собственников земельных долей и гидротехнических сооружений на мелиоративных системах, обслуживающих эти земли, пришли в противоречие. В соответствии с Гражданским кодексом (ст. 135) сооружения обслуживают главную вещь – землю, неотделимы от нее, связаны с ней общим назначением (принадлежностью), следуют судьбе главной вещи. Поэтому гидротехнические сооружения на мелиорированных землях не могут быть объектом гражданского оборота, купли-продажи, т.к. нарушаются целостность функционирования рисовых оросительных систем, технологический и водный режим, наносится существенный вред окружающей среде.

Половина рисовых систем до сих пор не используется, т.к. требуется реконструкция сооружений. Технологии, привнесенные без соблюдения технического регламента из других стран, приводят к выносу почвы в оз. Ханка и его загрязнению. В результате банкротств бывших совхозов гидротехнические сооружения распроданы, в том числе иностранным гражданам, без переустройства мелиоративных систем, водовыделов (водомерных постов). Проектные решения мелиоративных систем предполагали функционирование 13 государственных хозяйств. Вновь организованные товаропроизводители 40 хозяйств различных форм собственности не в состоянии вести учет использованной воды в связи с отсутствием водомерных постов и оборудования. Потребление воды для орошения не соответствует нормам водопотребления. Ведется несанкционированное водопотребление.

Авторами правомерно ставятся вопросы регулирования отношений собственности на сооружения и земельные участки, возврата неиспользуемых мелиоративных систем в государственную собственность, признания свидетельств о государственной регистрации права на гидросооружения, построенные за счет средств федерального бюджета, несоответствующими правовым основаниям.

Значительное внимание уделено перспективным вопросам водопользования. Внесение в полномочия Законодательного собрания Приморского края нормы установления объекта платы за забор воды для деятельности, связанной с защитой от вредного воздействия сброса сточных вод мелиоративных систем в случае стихийных бедствий, последствий аварий, наводнений, подтоплений земель населенных пунктов, а также за подачу воды как ресурс товаропроизводителям и потребителям муниципальных образований.

В полномочия органов исполнительной власти предлагается включить определение ставки платы за забор воды и за сброс в водные источники, а также регулирование тарифа на подачу воды для орошения и водоотведения с мелиоративных систем и земель населений совместно с федеральными органами исполнительной власти с учетом общих затрат из средств бюджета и возмещения платы за предоставление услуг с участием субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и сельского хозяйства в рамках реализации региональных программ развития и компенсации части затрат товаропроизводителей.

Одними из важнейших представляются вопросы государственного регулирования в области мелиорации земель. Наряду с администрацией Приморского края, органами местного самоуправления представляется целесообразным делегировать полномочия Губернатором Приморского края специально уполномоченному государственному органу – федеральному государственному бюджетному учреждению управления мелиорацией земель и сельскохозяйственным водоснабжением по Приморскому краю. Предложен также механизм финансирования мелиоративных работ и мероприятий из собственных средств землевладельцев с компенсацией части затрат на их выполнение (ремонт, реконструкция, строительство) в условиях софинансирования федерального и регионального бюджетов по заключенным договорам на весь срок окупаемости и проектного использования мелиорированных земель.

В статье на основе анализа условий регулирования экономических и правовых отношений с учетом требований реформ технического нормирования обосновано совершенствование деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и обязанностей граждан и юридических лиц в области мелиорации, эксплуатации использования земель и охраны окружающей среды. Результаты исследований будут применены при подготовке дополнений и новой редакции закона о мелиорации, а также разработке региональных программ по развитию и мероприятий по государственному управлению основными фондами в сельском хозяйстве Приморского края.

*Ю.В. Якубовский,
доктор технических наук,
профессор кафедры экономики
и организации производства ШЭМ ДВФУ,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации*