

УДК 631.4:631.6.000.34

**А. А. Герасимов** (Международная школа управления «Интенсив» ФЭН РАНХиГС при Президенте РФ)

### **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ**

Приведена оценка современного состояния нормативно-правовой базы мелиорации. Рассмотрены правовые проблемы развития мелиорации и предложены пути их решения.

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

**A. A. Gerasimov** (International Management School “Intensiv” of DREE RANEPА)

### **LEGAL SUPPORT FOR LAND RECLAMATION**

The assessment of the modern state of normative legal base for land reclamation is given. The legal problems of land reclamation development are considered, and the ways of their decision are offered.

Keywords: land reclamation, reclaimed lands, legal regulation, technical regulation, standardization, regulatory documents.

Как известно, выход продукции с орошаемого гектара в 3-4 раза выше, чем с богарного, а производительность труда, эффективность использования природных и материально-технических ресурсов, в том числе удобрений, увеличивается в 2-3 раза. Статистические данные свидетельствуют о том, что в России на мелиорированных землях, составляющих 7,9 % от площади пашни, производится до 60 % овощей, до 20 % грубых и сочных кормов и весь рис.

Следует отметить, что в 2010 году вследствие аномальных климатических условий пострадали 43 региона Российской Федерации. Из-за засухи убытки понесли 25173 хозяйства. Гибель сельскохозяйственных культур произошла на площади более 13,3 млн га, что составляет 29 % от площади посевов сельскохозяйственных культур в этих регионах и 17 % от общей посевной площади. Производство зерновых культур снизилось на 35 %, страна потеряла почти 15 млн тонн зерна, 36 млн тонн кормовых единиц, 1,9 млн тонн овощей. В то же время на орошаемых землях уро-

жайность снизилась лишь на 10-12 %, что позволило минимизировать потери урожая от засухи.

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

Рассматривая мелиорацию как одну из основных составляющих развития агропромышленного комплекса, которая позволит обеспечить не только получение гарантированных запасов продовольствия и сырья, но и внести весомый вклад в продовольственную безопасность страны, следует разрешить некоторые вопросы правового характера. В частности, до сих пор не приняты предусмотренные Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» [1] (далее – Закон о мелиорации) следующие нормативные акты:

- порядок отнесения государственных мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений к федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации (ст. 11);
- порядок проведения паспортизации мелиоративных систем и гидротехнических сооружений (ст. 20);
- порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель (ст. 25);
- порядок приемки в эксплуатацию мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений (ст. 27);
- правила содержания защитных лесных насаждений (ст. 29);
- требования, предъявляемые к осуществлению деятельности на мелиорируемых (мелиорированных) землях (ст. 30).

Правила эксплуатации мелиоративных систем и отдельно располо-

Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации, № 3(11), 2013 г., [1-21]

женных гидротехнических сооружений (ст. 29), утвержденные Министром сельского хозяйства и продовольства Российской Федерации 26 мая 1998 года [2], требуют актуализации, поскольку не соответствуют нормам Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [3].

Порядок 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, утвержденный приказом Минсельхоза России от 18 февраля 2013 г. № 79 (зарегистрирован в Минюсте России 19.04.2013 № 28220) [4], по мнению автора, нуждается в корректировке. Согласно п. 14 указанного Порядка, плата за подачу (отвод) 1 м<sup>3</sup> воды рассчитывается с учетом потерь воды в водопроводящей сети. В связи с этим учреждения мелиорации не заинтересованы в снижении потерь воды, поскольку потребители все равно их оплачивают. Думается, что у лиц, несогласных с таким положением, есть судебная перспектива отмены данной нормы.

Также нуждаются в разрешении вопросы правового характера:

- правовой статус мелиорированных земель;
- порядок отражения сведений о мелиорированных землях в государственном кадастре недвижимости;
- разработка, изменение и дополнение нормативных документов в области мелиорации земель.

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

Таким образом, «...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» [5]. А ведь, как справедливо отмечал 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» [6].

Целесообразно отметить, что улучшению состояния правовой базы в сфере мелиорации способствовало принятие Минсельхозом России Административного регламента по предоставлению государственной услуги по предоставлению сведений, полученных в ходе осуществления учета мелиорированных земель (утвержден приказом Минсельхоза России от 22.10.2012 № 558, зарегистрировано в Минюсте России 15.04.2013 № 28130) и Административного регламента по предоставлению государственной услуги по паспортизации государственных мелиоративных систем и отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружений (утвержден приказом Минсельхоза России от 22.10.2012 № 559, зарегистрирован в Минюсте России 09.04.2013 № 28049).

В целях совершенствования нормативной базы рассмотрим более подробно некоторые из вышеназванных правовых проблем.

Понятие мелиорируемых и мелиорированных земель дается в ст. 2 Закона о мелиорации. Согласно указанной статье мелиорируемые земли – это земли, недостаточное плодородие которых улучшается с помощью осуществления мелиоративных мероприятий. Мелиорированными землями являются земли, на которых проведены мелиоративные мероприятия. Перевод мелиорированных земель в иные земли, их изъятие осуществляется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации (ст. 31 [1]).

Важно подчеркнуть, что Земельный кодекс Российской Федерации,

устанавливая 7 категорий земель, не предусматривает среди них такой категории как мелиорированные земли (ст. 7 [7]). 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 данной 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 [7]). При этом сельскохозяйственные угодья представляют собой пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), 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 непосредственно федеральным законом. Однако федеральное законодательство не содержит указанной нормы. Представляется, что содержащаяся в п. 4 ст. 79 Земельного кодекса Российской Федерации норма о том, 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. Следует

отметить, что Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [8] также различает 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, как представляется, субъекты Российской Федерации своими законами устанавливают норму, согласно которой непосредственно мелиорированные земли являются особо ценными продуктивными сельскохозяйственными угодьями. Например, Закон Волгоградской области от 17 июля 2003 г. № 855-ОД «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Волгоградской области» (п. 1 ст. 8.5 [9]) к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям относит, в том числе, орошаемые земли с действующими стационарными оросительными системами, закон Нижегородской области от 27 декабря 2007 г. № 197-З «Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области» (п. 3 ст. 4.1 [10]) – сельскохозяйственные угодья и земельные участки в составе таких земель, на которых осуществляются оросительные и осушительные мелиоративные мероприятия, закон Самарской области от 11 марта 2005 г. № 94-ГД «О земле» (п. 6 ч. 2 ст. 20.2 [11]) – искусственно орошаемые сельскохозяйственные угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными и закрытыми осушительными системами<sup>1</sup>. Поэтому целесообразно перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, установленный п. 4 ст. 79 Земельного кодекса Российской Федерации, дополнить мелиорированными землями.

---

<sup>1</sup> Также см.: Закон Республики Хакасия от 10 ноября 2003 г. № 71 «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Хакасия» (п. 3 ч. 1 ст. 8 (4) // Вестник Хакасии. 2003. № 65; 2008. № 25; 2012. № 60; Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2003 г. № 46 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан» (п. 2 ст. 3) // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2003. № 12. Ст. 925; 2011. № 23. Ст. 1116; Закон Иркутской области от 7 октября 2008 г. № 69-оз «Об отдельных вопросах оборота земель сельскохозяйственного назначения в Иркутской области» (п. 7 ч. 1 ст. 10) // Областная. 2008. № 117; 2009. № 76; 2012. № 39; и др.

Также необходимо на законодательном уровне урегулировать вопросы учета мелиорированных земель.

Согласно статье 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 Российской Федерации в области мелиорации земель. Однако понятие учета и порядок данного учета ни законом, ни иным нормативно-правовым актом не установлены. Статья 19 Закона о мелиорации, устанавливающая обязательность учета мелиорированных земель, в том числе в данных земельного кадастра, Федеральным законом от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «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» [12], признана утратившей силу.

Порядок учета мелиорированных земель и внесения данных о них в государственный земельный кадастр, утвержденный заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А. Заверюха 7 августа 1996 г. № 2933п-П1, не прошел государственную регистрацию в Минюсте России, соответственно, не имеет юридической силы.

На основании постановления Росстата от 6 августа 2007 г. № 61 [13], Росреестр осуществляет сбор и автоматизированную обработку формы № 24-А «Сведения о состоянии мелиорируемых земель (орошение) (приложение № 1 к форме № 22-4 (организации, граждане)» и формы № 24-Б «Сведения о состоянии мелиорируемых земель (осушение) (приложение № 2 к форме № 22-4 (организации, граждане)». Данные формы учитывают только общую площадь мелиорированных земель, учет мелиорируемых участков в данных государственного кадастра недвижимости отсутствует.

Порядок ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 4 февраля 2010 г. № 42 [14], не предусматривает учет сведений о мелиорированных землях в кадастровых сведениях о земельных участках. 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 наличии на них мелиоративных объектов, которые во многих случаях пришли в негодность, демонтированы, не используются, не зарегистрированы в чьей-либо собственности и заинтересованности в такой регистрации у собственников нет.

Следует отметить, что отдельными субъектами Российской Федерации приняты нормативно-правовые акты, которые регулируют особенности использования мелиорируемых земель. Так, согласно ст. 14 закона Астраханской области от 4 марта 2008 г. № 7/2008-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области» [15] 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 созданной Правительством Астраханской области комиссии о возможности их списания и перевода мелиорированных земель в немелиорируемые.

Согласно Положению о Комиссии по списанию мелиоративных сис-

тем и переводу мелиорированных земель в немелиорированные, утвержденному постановлением Правительства Астраханской области от 5 сентября 2007 г. № 393-П [16], основной задачей комиссии является принятие решения для подготовки и утверждения соответствующего заключения комиссии, на основании которого производится либо не производится списание мелиоративных систем и перевод мелиорированных земель в немелиорированные (п. 2.1 [16]). 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 [16]).

При этом решения комиссии, принятые в пределах ее компетенции, являются обязательными на всей территории Астраханской области (п. 1.3 [16]), а ее члены комиссии осуществляют свою деятельность на общественных началах и принимают личное участие в ее заседаниях без права замены (п. 1.4 [16]).

Согласно постановлению Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. № 4777/08 [17] 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 статье 135 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации [18] должны следовать судьбе этого земельного участка.

Таким образом, существует настоятельная потребность разработки и принятия нормативно-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 от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [19] для внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий (ст. 15 [19]).

В связи с этим автором подготовлен проект федерального закона, который направлен на гармонизацию законодательства о мелиорации и законодательства в сфере кадастровых отношений. В частности, законопроектом предусматривается внесение изменений в:

- п. 4 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в части дополнения перечня зон с особыми условиями использования тер-

риторий 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 разработке указанного проекта федерального закона учтен опыт СССР. Так, согласно пунктам 2 и 3 постановления Совета Министров СССР от 26 ноября 1948 г. № 4405 «О землях, предоставленных органам водного хозяйства для специальных нужд» [20] 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 метров и распахать землю ближе двух метров от бровки канала или подошвы его дамб, 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 законопроекта позволит:

- урегулировать функцию учета мелиорированных земель, осуществляемого Минсельхозом России, с целью закрепления важности данного мероприятия (данная функция находится в логической связи с функцией госу-

дарственного мониторинга мелиорированных земель в части земель сельскохозяйственного назначения, поэтому предлагается объединить нормы об учете мелиорированных земель и государственном мониторинге мелиорированных земель в рамках одной статьи Закона о мелиорации земель);

- вносить в государственный кадастр недвижимости сведения о земельных участках, расположенных на мелиорированных землях, в порядке, установленном ФЗ «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.

На основе учета мелиорированных земель и паспортизации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений нужно сформировать государственный геоинформационный ресурс. Необходимо 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 Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 [21] (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 Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689 [22], (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. В соответствии с пунктом 8 Положения № 689 должностные лица Россельхознадзора и его территориальных органов осуществляют государственный земельный надзор в соответствии с установленными пунктом 5 Положения № 689 полномочиями».

В соответствии со ст. 23.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [23] (далее – КоАП) Россельхознадзор осуществляет 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 года по 1 квартал 2013 года выявлено 670 административных правонарушений, предусмотренных статьей 10.9 и частями 2,3 статьи 10.10 КоАП, на площади 16,48 тыс. га. Составлен 641 протокол об административных правонарушениях, вынесено 629 постановлений о привлечении к административной ответственности, наложено штрафов на 2,2 млн руб., взыскано – 1,99 млн руб. (таблица 1).

**Таблица 1 – Показатели деятельности Россельхознадзора по выявлению административных правонарушений на мелиорируемых землях при осуществлении государственного земельного надзора**

Статьи 10.9, ч. 2, 3; ст. 10.10 КоАП РФ	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	1 квартал 2013 г.	Всего
Выявлено нарушений:						
- количество	163	182	140	157	28	670
- площадь, тыс. га	10,1	0,82	2,94	2,56	0,06	16,48
Выдано предписаний	96	54	-	62	12	214
Составлено протоколов	134	175	135	167	30	641
Вынесено постановлений	141	173	143	152	20	629
Сумма штрафов, тыс. руб.:						
- из них наложено	555,8	367,4	500,1	724,8	86,5	2234,6
- взыскано	415,9	339,3	502,1	720,1	13,5	1990,9

Однако ст. 23.20 КоАП предусмотрено, что 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 тоже время полномочие по надзору в области мелиорации земель в Положении не закреплено.

Автором статьи подготовлен проект постановления Правительства

Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (далее – Проект постановления), в котором предлагается полномочия по надзору в области мелиорации земель закрепить за Россельхознадзором. Также указанным проектом постановления на основании ст. 28.3, 23.15, 29.10 КоАП ч. 1 ст. 66 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [24] предусматривается закрепить за должностными лицами Россельхознадзора полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассмотрению дел об указанных административных правонарушениях, а также предъявлению в установленном законодательством Российской Федерации порядке исков о возмещении вреда.

Принятие Проекта постановления 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 правопорядок при ведении мелиоративных работ, улучшение качества мелиорируемых земель, сохранность мелиоративных систем, а тем самым возможностей 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.

Еще одним сдерживающим фактором в развитии мелиоративного комплекса России является не отвечающая современным требованиям

нормативная база в области мелиорации, обновление и актуализация которой не проводятся. В частности, до сих пор отсутствует стандарт, устанавливающий основные принципы и структуру нормативных документов в области мелиорации.

В этой связи, на наш взгляд, заслуживают особого внимания результаты многолетних научных исследований, направленных на формирование национальной системы стандартизации в области мелиорации, выполненных сотрудниками ФГБНУ «Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации» под руководством академика В. Н. Щедрина. К примеру, «Концепция развития правовой и нормативно-технической базы мелиорации в России на период 2010-2020 годы», определяющая стратегию и перспективы развития национальной системы стандартизации в области мелиорации [25]. Нельзя не согласиться с выводом ученых указанного 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» [26]. Также следует 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» [26].

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.

Как справедливо отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г.: «Пришло время кардинально изменить ситуацию к лучшему уже сейчас. Мы делаем это, и мы можем это делать. Если ...будем впрягаться в общую созидательную работу, если мы будем работать достойно, с отдачей, с полной отдачей сил, то мы обязательно добьемся поставленных целей и выполним все стоящие перед нами задачи» [27].

### **Список использованных источников**

1 О мелиорации земель: Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ: по состоянию на 28 ноября 2011 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

2 Правила эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений: утв. Министром сельского хозяйства и продовольства Российской Федерации 26 мая 1998 года. – М.: Минсельхозпрод РФ, 1998. –34 с.

3 О техническом регулировании: Федеральный закон от 27 декабря

Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации, № 3(11), 2013 г., [1-21]

2002 г. № 184-ФЗ: по состоянию на 3 декабря 2012 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

4 Порядок 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: утв. приказом Минсельхоза России от 18 февраля 2012 г. № 79 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minjust.consultant.ru/page.aspx?1043232>, 2013.

5 Щедрин, В. Н. Теория и практика альтернативных видов орошения черноземов юга Европейской территории России: монография / В. Н. Щедрин, С. М. Васильев. – Новочеркасск: Лик, 2011. – 435 с.

6 Козырь, М. И. О развитии агропромышленного комплекса России / М. И. Козырь // Журнал российского права. – 2011. – № 4. – С. 132-135.

7 Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: по состоянию на 5 апреля 2013 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

8 О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ: по состоянию на 19 июля 2011 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

9 Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 17 июля 2003 г. № 855-ОД // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

10 Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 27 декабря 2007 г. № 197-З // Правовая среда. – 2008. – № 1.

11 О земле: Закон Самарской области от 11 марта 2005 г. № 94-ГД //

Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации, № 3(11), 2013 г., [1-21]

Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

12 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»: Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ: по состоянию на 21 декабря 2009 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

13 Об утверждении статистического инструментария для организации Роснедвижимостью статистического наблюдения за земельными ресурсами: Постановление Федеральной службы государственной статистики от 6 августа 2007 г. № 61 // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

14 Порядок ведения государственного кадастра недвижимости: утв. приказом Минэкономразвития России от 4 февраля 2010 г. № 42 // Российская газета. – 2010. – № 75.

15 Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области: Закон Астраханской области от 4 марта 2008 г. № 7/2008-ОЗ // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

16 Положение о Комиссии по списанию мелиоративных систем и переводу мелиорированных земель в немелиорированные: утверждено постановлением Правительства Астраханской области от 5 сентября 2007 г. № 393-П // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

17 Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. № 4777/08 // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

18 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: по состоянию на 7 мая 2013 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

19 О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ: по состоянию на 5 апреля 2013 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

20 О землях, предоставленных органам водного хозяйства для специальных нужд: Постановление Совета Министров СССР от 26 ноября 1948 г. № 4405: по состоянию на 2 октября 1963 г. // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 4. – С. 126.

21 Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327: по состоянию на 17 октября 2011 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

22 Положение о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689: по состоянию на 11 апреля 2011 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

23 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по состоянию на 8 декабря 2011 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

24 Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: по состоянию на 30 декабря 2012 г. // Гарант Эксперт 2013 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2013.

25 Щедрин, В. Н. О концепции развития правовой и нормативно-технической базы мелиорации в России на период 2010 – 2020 годы [Электронный ресурс] / В. Н. Щедрин, В. Я. Бочкарев // Научный журнал Рос-

Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации, № 3(11), 2013 г., [1-21]

сийского НИИ проблем мелиорации: электрон. период. изд. / Рос. науч.-исслед. ин-т проблем мелиорации. – Электрон. журн. – Новочеркасск: РосНИИПМ, 2011. – № 1(01). – 15 с. – Режим доступа: <http://www.rosniipm-sm.ru/archive?n=1&id=9>.

26 Щедрин, В. Н. Аспекты формирования нормативной базы мелиоративного комплекса России [Электронный ресурс] / В. Н. Щедрин, Г. А. Сенчуков, В. В. Слабунов, А. А. Чураев // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации: электрон. период. изд. / Рос. науч.-исслед. ин-т проблем мелиорации. – Электрон. журн. – Новочеркасск: РосНИИПМ, 2012. – № 3(07). – 27 с. – Режим доступа: <http://www.rosniipm-sm.ru/archive?n=113&id=114>.

27 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://президент.рф/news/17118>.

---

**Герасимов Андрей Алексеевич** – кандидат юридических наук, Международная школа управления «Интенсив» Факультета экономики недвижимости Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Международная школа управления «Интенсив» ФЭН РАНХиГС при Президенте РФ), внештатный преподаватель.

Контактный телефон: 8-926-324-49-70.

E-mail: [Feniksvgna@mail.ru](mailto:Feniksvgna@mail.ru)

**Gerasimov Andrey Alekseyevich** – Candidate of Juridical Sciences, International Management School “Intensiv” of the Department of Real Estate Economics of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (International Management School “Intensiv” of DREE RPA NEPA), Out-of-staff Teacher.

Contact telephone number: 8-926-324-49-70.

E-mail: [Feniksvgna@mail.ru](mailto:Feniksvgna@mail.ru)