

АКАДЕМИЯ НАУК СССР

Т.Г.Калиниченко

**ПРАВО
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**



АКАДЕМИЯ НАУК СССР
Институт государства и права

Т.Г.Калиниченко

**ПРАВО
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РСФСР
О. С. КОЛБАСОВ



Москва Наука 1989

ББК 67.99(2)5
К17

Рецензенты

доктор юридических наук А. И. ИКОНИЦКАЯ,
кандидат юридических наук В. И. ВОЛКОВ

Калиниченко Т. Г.

К17 Право сельскохозяйственного водопользова-
ния. — М.: Наука, 1989. — 128 с.
ISBN 5-02-012824-4.

В книге исследуются актуальные вопросы правового регулирования сельскохозяйственного водопользования в СССР: понятие, субъекты, правомочия сельскохозяйственного водопользования. Значительное место в книге отводится анализу хозяйственного механизма водопользования: вопросам установления платы за него, развития договорных отношений.

Для юристов — ученых и практиков в области мелиорации земель.

К 1203020900-029.339-89
042(02)-89

ББК 67.99(2)5

ISBN 5-02-012824-4

©Издательство «Наука», 1989

ВВЕДЕНИЕ

XXVII съезд КПСС поставил перед советским обществом большие и сложные задачи. Намечено уже в ближайшие годы обеспечить кардинальное ускорение социально-экономического развития страны.

Важнейшее значение в реализации стратегии ускорения принадлежит мерам по развитию агропромышленного комплекса. Интенсификация сельскохозяйственного производства предполагает обеспечение бережного расходования природных ресурсов. Особое место принадлежит использованию водных ресурсов в сельском хозяйстве при проведении водных мелиораций и обеспечении нужд животноводства. Интенсификация использования водных ресурсов в этой области направлена в первую очередь на решение Продовольственной программы СССР. «Задача, которую нам предстоит решить в самый короткий срок, — подчеркнул М. С. Горбачев в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза, — полное обеспечение страны продовольствием»¹.

Обязательным условием решения этой задачи является увеличение продуктивности и устойчивости земельного участка, осуществление в этих целях комплекса мер по увеличению плодородия почв², в том числе правильной эксплуатации мелиоративных систем, повышение качества водохозяйственного строительства, обеспечение рационального использования водных ресурсов, получения на мелиорированных землях высокой урожайности культур, а также роста поголовья скота. В этой связи возникает необходимость совершенствования механизма правового регулирования использования вод в сельскохозяйственном производстве. Эта задача еще больше актуализируется в условиях перехода на принципиально новые методы и формы управления агропро-

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. С. 30.

² См.: Там же. С. 297.

научном их осуществлении являются эффективным приемом коренного изменения неблагоприятных природных условий, повышения биологической продуктивности земель, улучшения условий жизни человека. Но, как представляется, такой подход возможен только применительно к республикам Средней Азии (с определенной долей коррекции) и не может быть распространен повсеместно. Это противоречило бы научным основам развития сельского хозяйства, разработанным учеными русской и мировой агрономической науки В. В. Докучаевым, А. А. Измаильским, А. Н. Энгельгардтом, П. А. Костычевым, научная позиция которых состоит в том, что основной источник водных ресурсов, применяемых в растениеводстве, это атмосферные осадки.

Увеличение увлажнения земель происходит как за счет атмосферных осадков, так и вследствие правильного сочетания различных видов мелиораций, применяемых на территории, предназначенной для ведения сельскохозяйственного производства. Существенную роль в этом играет проведение агролесомелиораций, в которой нуждается вся черноземная зона и юго-восточная часть европейской территории страны — бассейны Волги и Дона. Противозерозионная организация территории, облесение и внедрение склоновой агротехники позволило бы на большей части степной и лесостепной зоны увеличить запасы почвенной влаги. В этом случае даже при сильной атмосферной засухе урожая озимых будут достаточно высокими. Важным условием получения урожая является также накопление зимних осадков и перевод их во внутрипочвенные запасы. С другой стороны, важнейшим направлением интенсификации использования водных ресурсов может быть развитие ресурсосберегающих видов сельскохозяйственного водопользования (лиманного орошения, земледельческих полей орошения, использование капельного орошения и других видов).

Такой подход к интенсификации использования водных ресурсов зачастую игнорируется Минводхозом СССР, в основе деятельности которого лежит односторонняя гидротехническая стратегия мелиорации земель. По этой причине не выполняются планы производства основных видов продукции, урожай и качество которой не соответствуют ни затратам, ни реальным возможностям мелиорированных земель. Ориентация Минвод-

хоза СССР на проведение только гидротехнических мелиораций, исключая иные ее виды — «сухие мелиорации», агролесомелиорацию, противозерозионные работы, агротехнические мероприятия, объясняется прежде всего тем, что эти виды мелиораций более дешевые и не приносят министерству возможности осуществления крупных подрядных работ, требующих больших затрат, а значит, получения от государства крупных капитальных вложений.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 октября 1984 г. «О долговременной программе мелиорации, повышения эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны»² намечено выполнение и перевыполнение заданий по производству на орошаемых и осушенных землях в 1990 г. зерна 32,3 млн тонн, овощей — 22,5 млн тонн, кормов — 80 млн тонн кормовых единиц за счет экстенсивного расширения мелиорированных земель и увеличения водопотребления в сельскохозяйственном производстве. В основном расширение мелиорированных земель проводится за счет развития водных мелиораций, требующих создания крупных сложных водохозяйственных систем с водохранилищами, каналами и многими сотнями различных сооружений. Такие системы уже построены и предполагается построить на Волге, Днестре, Сырдарье, Амударье, Дону, Кубани и других реках. Водохозяйственные системы продолжают развиваться и укрупняться. Однако все яснее становится, что эффективность их с каждым годом снижается, а в некоторых регионах наличие крупной водохозяйственной системы приводит к экологическим кризисам. Например, в результате крупных просчетов проектировщиков и строителей Минводхоза СССР по Дунай-Днестровской оросительной системе на поля орошения была подана вода с высоким уровнем минерализации из соленого озера Сасык, что привело к серьезным экологическим последствиям, вследствие чего пахотный слой почвы на орошаемых землях резко ухудшился и потерял структуру. В результате строительства водохозяйственных систем на реках Сырдарья и Амударья сложилась острая экологическая ситуация на Аральском море, исчезли в нижнем течении такие реки, как Чу, Та-

² СП СССР. 1984. № 32. Ст. 184.

ласс, Асса, Зеравшан. Возникли проблемы, связанные с сокращением рыбопродуктивности на Азовском море, на Днепре, усыханием Аральского моря, падением уровня озера Иссыккуль.

Все эти факты свидетельствуют о том, что назрела необходимость разработки программы водообеспечения страны, которая должна откорректировать экстенсивные показатели, заключенные в Долговременной программе мелиорации земель, ориентирующие Минводхоз СССР на проектирование, строительство и эксплуатацию водохозяйственных комплексов, обеспечивающих всемерное расширение мелиорированных земель и увеличивающих водопотребление для нужд сельского хозяйства.

Важным этапом развития нового подхода к проблеме водообеспечения страны сыграло постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 августа 1986 г. «О прекращении работ по переброске части стока северных и сибирских рек»³, предусматривающее прекращение работ по переброске части стока северных рек в Волгу и признавшее нецелесообразным дальнейшее осуществление проектных проработок, связанных с переброской части стока сибирских рек в Среднюю Азию и Казахстан. Постановление предусматривает меры по экономному использованию водных ресурсов на производственно-бытовые, сельскохозяйственные и иные нужды, имея в виду установление для каждого предприятия и организации конкретных заданий, чтобы в текущей пятилетке добиться сокращения расхода воды на указанные цели не менее чем на 15—20 %. На интенсификацию использования водных ресурсов направлено постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О первоочередных мерах по улучшению использования водных ресурсов в стране»⁴. В нем более полно установлено, что в сельском хозяйстве необходимо значительное сокращение непроизводительного расходования воды на орошаемое земледелие, последовательное проведение комплексной реконструкции действующих оросительных систем, включая строительство и переустройство коллекторно-дренажных сетей, всемерное расширение современных средств механизации полива сельскохозяй-

³ СП СССР. 1986. № 29. Ст. 158.

⁴ Там же. 1988. № 7. Ст. 17.

ственных культур, внедрение автоматизированных процессов водопользования. Предполагается сократить к концу текущей пятилетки удельный расход воды на один гектар орошаемых земель на 15 %. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»⁵ поставлены задачи уменьшения удельных расходов воды в целом по стране к 1995 г. не менее чем на 20 %, а также последовательное проведение работы по повышению плодородия земель, особенно за счет осуществления комплекса мер по защите почв от эрозии, своевременной мелиорации и рекультивации земель.

Однако Минводхоз СССР вопреки постановлениям ЦК КПСС и Совета Министров СССР ориентируют на увеличение водозабора примерно до 430 км³ для решения хозяйственных задач, намеченных XXVII съездом КПСС⁶. В 1987 г. по поручению ЦК КПСС ученые Академии наук СССР и ВАСХНИЛ представили два доклада. Первый ориентирует на интенсивное, рациональное использование водных ресурсов за счет сокращения водопотребления, второй пытается доказать, что покрыть возрастающие потребности невозможно за счет водосбережения. Сторонники второй позиции ориентируют на то, что строительство новых оросительных систем на площади около 10 млн га потребует увеличения водопотребления на 35—40 км³ или на 20 %⁷. Это идет в противоречие с постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР, предусматривающими сокращение удельного расходования воды. В Средней Азии широкое развитие орошаемого земледелия привело к тому, что водные ресурсы рек Амударьи и Сырдарьи исчерпаны. С учетом данной обстановки в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О прекращении переброски части стока северных и сибирских рек» указано на необходимость разработки Комплексной программы развития производительных сил республик Средней Азии и Казахстана на период до 2010 г. с учетом складывающейся демографической, экономической и водохозяйственной обстановки, совершенствования структуры агропромышленного производства и других от-

⁵ Известия. 1988. 17 янв.

⁶ См.: Вести. АН СССР. 1988. № 4. С. 20.

⁷ Там же.

раслей народного хозяйства. Это потребует глубокого научно обоснованного изменения экономических ориентиров с учетом интенсификации использования земельных и водных ресурсов, что должно существенно изменить развитие производительных сил.

Важное значение в связи с изложенным приобретает разработка правовых аспектов территориального перераспределения водных ресурсов, которая предполагает изучение межреспубликанских отношений, место Минводхоза СССР и Совета Министров союзных республик, а также Советов народных депутатов в решении этого вопроса, учета местных возможностей.

2. ПОНЯТИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Понятие «сельскохозяйственное водопользование» впервые появилось в законодательстве о сельскохозяйственном водопользовании, принятом в 40-х годах в Среднеазиатских республиках⁸. Суть его состояла в выполнении государственного плана по сельскому хозяйству путем правильного распределения подачи и использования воды. Специфика развития сельскохозяйственного производства в республиках Средней Азии, которое невозможно без использования водных ресурсов, отразилась в формулировке понятия сельскохозяйственного водопользования, обнажив сложный комплекс вопросов, возникающих в связи с организацией управления межхозяйственными и внутрихозяйственными мелиоративными системами.

Законы о сельскохозяйственном водопользовании, принятые в Средней Азии и Закавказье, регулировали весь процесс использования воды в сельскохозяйственном производстве, в них включались правовые нормы об орошении земель и эксплуатации мелиоративных систем. В связи с кодификацией водного законодательства и принятием Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик⁹ Законы о сельскохозяйственном водопользовании были отменены, а в ст. 23 Основ предусматривался порядок пользования водными

⁸ См.: Сборник законодательных актов о сельскохозяйственном водопользовании республик Средней Азии и Закавказья. Алма-Ата, 1956.

⁹ См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1970. № 50. Ст. 556.

объектами для нужд сельского хозяйства. Соответствующие нормы стали включаться в республиканские водные кодексы. Сельскохозяйственное водопользование стало относиться к сфере регулирования водного законодательства.

Приблизительно в то же время постановлением Совета Министров СССР от 15 октября 1971 г. был принят Устав эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства¹⁰, который определял порядок деятельности водохозяйственных организаций по эксплуатации межхозяйственных мелиоративных систем. Основы водного законодательства утвердили точку зрения о том, что водопользованием считается только использование природных водных объектов, находящихся в исключительной собственности государства, входящих в единый государственный водный фонд. Вместе с тем сельскохозяйственное водопользование, охватывая отношения по использованию вод и эксплуатации водохозяйственных сооружений при различных видах мелиорации земель, обводнении пастбищ, водоснабжении животноводческих ферм и подсобных сельскохозяйственных предприятий, при сбросе дренажных и других отработанных вод, а также при некоторых видах борьбы с водной эрозией почв, значительно расширило понимание категории водопользования. Наметилось противоречие в правовом регулировании сельскохозяйственного водопользования и мелиорации земель, поскольку оно стало производиться не комплексными актами, а отдельно в рамках земельного и водного законодательства. В свою очередь, в земельном законодательстве понятие «мелиорация» как система производственных мероприятий с целью улучшения состояния земли не было четко определено. Роль мелиорации в улучшении состояния земли, достигаемого путем повышения естественного плодородия, восполнения недостающих тем или иным участкам земли благоприятных физических, химических и биологических свойств, устранения неблагоприятных свойств, мешающих применению высокопроизводительных способов ведения сельского хозяйства, не нашла отражения в земельном и водном законодательстве. Это привело к тому, что мелиорация, связанная с тем или иным искусственным изменением природных условий, с вмешательством чело-

¹⁰ См.: СП СССР. 1971. № 18. Ст. 132.

века в природу, не урегулированная в законодательстве, стала вызывать непредвиденные отрицательные экологические последствия.

Неполное определение в законодательстве понятий «мелиорация» и «сельскохозяйственное водопользование» привело к тому, что, разрабатывая политику мелиорации земель и организуя ее проведение в жизнь в государственных масштабах, выбирая конкретные территории, подлежащие мелиорации, планируя мелиоративные мероприятия, разрабатывая и утверждая мелиоративные проекты, выполняя мелиоративные работы в соответствии с планами и проектами, оценивая результаты этих работ и принимая мелиорированные земли в эксплуатацию, Минводхоз СССР осуществлял эти виды деятельности, ориентируясь лишь на использование водных ресурсов.

Это деформировало правильное и научно обоснованное понимание сущности мелиорации земель, включающее 30—35 видов мелиорации, соответствующих разнообразию качественного состояния земель, нуждающихся в улучшении. Водные мелиорации необходимы для получения высоких урожаев сельскохозяйственных культур, когда требуется дополнительная влага. На этих землях проводится орошение. Удаление избыточной влаги предполагает осушение земель. Известны и другие виды мелиорации: известкование кислых почв полей и сенокосов; внесение органических и минеральных удобрений; гипсование и другие химические манипуляции на щелочных солонцовых почвах; закрепление оврагов; создание лесополос и другие лесомелиоративные мероприятия и т. д. Однако до настоящего времени эти виды мелиоративных мероприятий не регламентированы в законодательстве, в связи с чем понятие «мелиорация земель» утратило свое многообразное значение и свелось главным образом к орошению и осушению, т. е. к гидротехническим мелиоративным мероприятиям (водным мелиорациям).

На Пленуме ЦК КПСС 23 октября 1984 г., одобрявшем Долговременную программу мелиорации и повышения эффективности использования мелиорированных земель на двенадцатую пятилетку и на перспективу до 2000 года отмечалось, что нельзя сводить мелиорацию к орошению и осушению земель и необходимо уделить должное внимание лесным и другим видам мелиоратив-

ных мероприятий, которые более экологичны¹¹. В постановлении же ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О долговременной программе мелиорации, повышении эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны»¹² мелиорация практически сведена к орошению и осушению земель. На развитие орошения и осушения земель направляются крупные капитальные вложения и техника. В этом направлении развивается технология сельскохозяйственного производства, идет организационная перестройка и оценка эффективности мелиоративных работ.

В целях более четкого определения понятия «сельскохозяйственное водопользование» необходимо в первую очередь выработать теоретическую концепцию мелиорации земель, включающую широкое понимание содержания мелиоративных мероприятий. В сфере мелиорации необходимо создать такой организационно-хозяйственный механизм, который свел бы к минимуму возможность всякого рода искажений в порядке планирования мелиоративных мероприятий, проектирования и строительства мелиоративных объектов, эксплуатации мелиоративных систем и мелиорированных земель.

Различая понятия «водные мелиорации» и «сельскохозяйственное водопользование», следует учитывать и тот факт, что понятие «мелиорация земель» прежде всего связано с использованием земель, которое регулируется нормами земельного права, а процессы проектирования строительства и эксплуатации гидротехнических (оросительных и осушительных) систем регулируются различными отраслями права (гражданским, хозяйственным правом). Право сельскохозяйственного водопользования определяет прежде всего хозяйственно-целевое назначение использования вод в сельскохозяйственном производстве, фактически включая в себя лишь отношения, связанные с забором воды, эксплуатацией водохозяйственных сооружений при различных видах водных мелиораций и сельскохозяйственного водоснабжения, т. е. отношения в связи с использованием водных ресурсов и водохозяйственных систем. В литературе такие отношения по использованию водохозяйственных систем относятся к ирригационному

¹¹ См.: СП СССР. 1984. № 32. Ст. 184.

¹² Там же.

праву¹³. Считая ирригационное право частью процесса сельскохозяйственного водопользования, Л. Б. Шейнин дифференцирует данный круг отношений в зависимости от вида пользования водным источником¹⁴. Нормы права сельскохозяйственного водопользования он подразделяет на нормы, регулирующие использование сельскохозяйственными предприятиями принадлежащих им водоемов и подземных водных источников (находящихся в обособленном пользовании); нормы, определяющие использование сельскохозяйственными предприятиями водных источников общего пользования; нормы, устанавливающие порядок опосредованного пользования общими водными источниками, осуществляемого сельскохозяйственными предприятиями с помощью технических средств, которые принадлежат централизованным водохозяйственным системам, в том числе Управлением оросительных систем (УОС). На наш взгляд, понятие права сельскохозяйственного водопользования значительно шире. Оно представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения по поводу использования вод и водохозяйственных сооружений сельскохозяйственными и водохозяйственными предприятиями в сельскохозяйственном производстве, включая многообразие видов использования вод при проведении мелиорации земель, обводнении пастбищ, водоснабжении животноводческих ферм и подсобных сельскохозяйственных предприятий, сбросе дренажных и других отработанных вод, при борьбе с водной эрозией почв с целью получения высоких конечных результатов. Такая постановка требует изменения понимания сущности сельскохозяйственного водопользования. Термин «водопользование» должен рассматриваться в новых экономических условиях с точки зрения полезности использования вод в сельскохозяйственном производстве. Это означает качественно новый подход к использованию воды, который постепенно начинает все больше приобретать гражданско-правовое содержание.

Специфика понятия сельскохозяйственного водопользования состоит в новом понимании водопользования и его целевого хозяйственного назначения.

В юридической литературе под понятием «водополь-

¹³ См.: Юридический справочник работника сельского хозяйства. М., 1986. С. 86.

¹⁴ См.: Шейнин Л. Б. Ирригационное право как ветвь водного права // Вод. ресурсы. 1985. № 1. С. 160—165.

зование» понимается совокупность норм, регулирующих использование водных ресурсов как природного материального блага, состоящего в исключительной государственной собственности¹⁵. Данное определение вытекает из смысла ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, в котором говорится, что все воды (водные объекты) в СССР составляют единый государственный водный фонд, в который включаются реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, а также воды каналов и прудов, подземные воды и ледники, внутренние моря и другие внутренние морские воды, территориальные воды. В основе данного понятия водопользования лежит разграничение понятий «вода» и «воды». К сельскохозяйственному производству такая конструкция, на наш взгляд, не применима. Здесь используется не только вода, забираемая из природного водного источника, но и вода, заключенная в каналах и водохозяйственных сооружениях мелиоративных систем¹⁶.

На практике разрыв понятий «вода» и «воды каналов» не возможен в силу специфики использования воды и средств ее доставки потребителю (сельскохозяйственному предприятию).

Существует мнение, что «характеристика воды как потребляемой вещи ясно говорит о том, что вещество воды не может быть объектом права водопользования, ибо в процессе пользования оно перестает быть исключительной собственностью государства и утрачивает связь с единым государственным водным фондом. Между тем объектом права водопользования может быть только такой предмет, который в процессе пользования продолжает быть объектом права исключительной государственной собственности на воды и в любой момент может быть изъят из пользования по решению компетентного государственного органа. Другими словами, объектом водопользования может быть лишь непотребляемая вещь»¹⁷. Напротив, представляется, что в процессе сельскохозяйственного водопользования используется не только природный водный объект, из которо-

¹⁵ См.: Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 12.

¹⁶ См.: Там же; Атаев М. Правовое регулирование сельскохозяйственного водопользования в Туркменской ССР. Ашхабад, 1985. С. 84.

¹⁷ Колбасов О. С. Указ. соч. С. 48.

го происходит забор воды для нужд сельского хозяйства, но и находящаяся в них масса воды, поскольку не будь вещества воды в этих водных объектах, не было бы речи о них как об объектах, составляющих единый государственный водный фонд, и как об объектах права водопользования¹⁸. Довод о том, что объектом водопользования может быть лишь непотребляемая вещь, на наш взгляд, не вполне оправдан. В сельскохозяйственном производстве вода выступает как средство производства, которое используется для создания необходимых условий для роста и развития растений и животных. Полезные свойства и качество воды при заборе и транспортировке ее из водного объекта остаются неизменными, а при поливе основная часть природной воды в результате ее использования остается в почве, составляя почвенную влагу, а часть переходит в организм растений и животных, оставаясь в природе с присутствием ей полезными свойствами. Это подтверждает тезис о том, что вода, используемая в сельскохозяйственном производстве, является веществом потребляемым. Таким образом, понятие «водопользование» охватывает воду, изъятую из природного водного источника, различного рода водохозяйственные сооружения и мелиоративные системы, транспортирующие ее к месту потребления. В настоящее время в связи с развитием кооперации и с переходом предприятий на самокупаемость и самофинансирование встает вопрос об установлении права собственности кооперативов и сельскохозяйственных предприятий на воду, заключенную во внутрихозяйственную мелиоративную систему. Однако это станет возможным лишь при разграничении понятий «водный объект», «водохозяйственное сооружение» и «воды мелиоративных систем».

На взаимосвязь воды, добытой из водных объектов и водохозяйственных сооружений в процессе сельскохозяйственного водопользования, обращал внимание С. Байсалов, который к объектам водного права относил не только водные ресурсы, но и водохозяйственные сооружения и устройства, имея в виду оросительные, обводнительные, осушительные и другие системы¹⁹, объясняя это тем, что водохозяйственные соору-

¹⁸ См.: Там же. С. 61.

¹⁹ См.: Байсалов С. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата. С. 65.

жения неразрывно связаны с заключенной в них водой. Пользование каналами мелиоративных систем сопряжено с регулированием наполнения этих каналов водой, забранной из водных объектов²⁰. Использование водохозяйственных сооружений относится к сфере регулирования норм гражданского законодательства, а использование воды — водного. Оросительные, осушительные каналы (в смысле комплекса их оборудования), водоприемные сооружения для открытых источников, включая крепление береговой полосы, комплекс оборудования (трубы, дренаж, лотки — железобетонные, чугунные и каменные) являются имуществом²¹. Однако в целом вопрос о водохозяйственных системах межхозяйственных и внутрихозяйственных сооружений как виде имущества не урегулирован в законодательстве. Между тем водохозяйственные системы, состоящие из каналов (трубопроводов), сооружений, механизмов, оборудования, средств связи и других элементов, рассредоточенных по всей территории, обслуживаемой системой, капитально связаны с эксплуатацией воды²². В связи с этим правомерна постановка вопроса о том, что воды водохозяйственных систем также являются объектами права государственной, общественной и личной собственности, выступая как объекты права оперативного управления имуществом²³.

Вместе с тем следует учитывать и то, что в соответствии со ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик воды каналов относятся к водным объектам, находящимся в исключительной государственной собственности, а сами каналы являются принадлежностью единого государственного земельного фонда. В свою очередь, в соответствии со ст. 4 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик каналы входят в состав земель водного фонда, наряду с землями, занятыми гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями. Правовой

²⁰ См.: Зулик Д. Т. Экономика водного хозяйства. М., 1966. С. 455—457.

²¹ См.: Рахимов Ф. Х. Проблемы правового режима и охраны водохозяйственных объектов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1986. С. 4.

²² См.: Багров М. И., Кружилин И. П. Оросительные системы и их эксплуатация. М., 1982. С. 7.

²³ См.: Колбасов О. С. Указ. соч. С. 68.

режим каналов, не заполненных водой, а также земель, занятых гидротехническими сооружениями, относится к сфере земельного права.

В законодательстве не разработано критериев разграничения каналов мелиоративных систем как водных объектов и каналов водохозяйственных сооружений. Отсутствует понятие «канал» в земельном законодательстве. Встречающиеся в литературе классификации каналов по видам весьма разноречивы. Поэтому трудно разграничить, где каналы — водные объекты, а где каналы — водохозяйственные сооружения. Это не позволяет четко определить, какое законодательство действует в каждом конкретном случае, применительно к каналам, водам каналов, водохозяйственным сооружениям.

Разграничение понятий «использование водных объектов» (вод) и «сельскохозяйственное водопользование» имеет важное юридическое значение, поскольку как по отношению к природному водному объекту, так и к водам, заключенным в каналах и водохозяйственных сооружениях, возникают самостоятельные права и обязанности водопользователей. Это дает возможность внутри правового единства процесса сельскохозяйственного водопользования определить дифференциацию прав и обязанностей водопользователей по отношению к природному водному объекту — при заборе воды, при транспортировке и распределении воды — в рамках межхозяйственных систем, а также по подаче воды во внутрихозяйственную систему, поливу сельскохозяйственных культур, поению животных и при отводе вод к водоприемнику (водному объекту). В связи с изложенным представляется, что процесс забора воды из водного объекта и сброса воды в водоприемник должен регулироваться, на наш взгляд, нормами экологического права, поскольку происходит непосредственное воздействие на природный водный объект. В свою очередь, процесс сельскохозяйственного водопользования, заключающийся в транспортировке, подаче воды, эксплуатации водохозяйственных сооружений, должен относиться к сфере гражданско-правового регулирования. Поэтому необходимо уточнить в Основах водного законодательства (ст. 4), какие виды каналов относятся к водным объектам, а какие являются водохозяйственными сооружениями. Это даст возможность определить границы сельскохозяйственного водопользования как

гражданско-правового явления в отличие от эколого-правовых отношений.

Важнейшим признаком сельскохозяйственного водопользования является определение целей использования вод. Они также недостаточно четко урегулированы в действующем водном законодательстве. В одних союзных республиках они сводятся к обеспечению благоприятного водного режима земель колхозов и совхозов. В других имеют более полное содержание, в них включаются, например, сельскохозяйственное водоснабжение, обводнение.

Целевое назначение отношений по сельскохозяйственному водопользованию разработано в общем виде и не отражает специфики сельскохозяйственного водопользования по сравнению с другими видами водопользования.

Если попытаться определить более широко содержание целей сельскохозяйственного водопользования, то они выразятся как обеспечение нужд сельскохозяйственного производства. В целом можно выделить развитие двух направлений — водопользования для нужд земледелия и водопользования для нужд животноводства. Первое направление охватывает отношения по подаче и отводу воды в целях создания благоприятного водного режима почв. Оно используется в целях орошения, осушения, борьбы с водной эрозией почв. Второе — отношения по водоснабжению животноводческих ферм и комплексов, пастбищ и скотопроегонных трасс, т. е. для обеспечения водопоя скота. Цели водопользования для нужд земледелия определены в водном законодательстве в общем виде. Прежде всего это создание благоприятного водного режима земель. Эта цель в большей мере соответствует праву сельскохозяйственного землепользования, а в связи с этим право водопользования для нужд земледелия фактически должно быть сведено к обеспечению своевременной подачи воды с целью создания благоприятного водного режима почв.

В законодательстве цели водопользования для нужд животноводства вообще не определены. В водных кодексах отдельных союзных республик лишь предусматривается порядок пользования водами для нужд животноводства, обводнения пастбищ, водоснабжения скотопроегонных трасс и водопоя скота, регулируются отношения по водоснабжению животноводческих ферм,

устанавливается приоритет права пользования для нужд животноводства после удовлетворения пищевых и бытовых нужд населения на территории скотопрогонных трасс и отгонных пастбищ. Постановление Совета Министров СССР от 10 июня 1977 г. «О порядке согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование»²⁴ предусматривает особый порядок получения разрешения на специальное водопользование при заборе воды для нужд животноводства. На наш взгляд, основная цель водопользования для нужд животноводства — обеспечение подачи воды для своевременного и качественного поения животных.

В таком виде цели сельскохозяйственного водопользования необходимо установить в законодательстве.

3. СООТНОШЕНИЕ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ С ПРАВОМ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Вопрос о соотношении права сельскохозяйственного водопользования с другими правовыми институтами имеет важное значение в связи с выявлением общих и особенных черт, присущих правовому регулированию отношений по использованию и охране природных объектов (земель, вод, лесов, недр)²⁵.

В литературе неоднократно подчеркивалось, что система права есть дифференциация и интеграция ее отраслей. Это объясняется тем, что между отраслями нет четких границ, так же как их нет между различными видами общественных отношений²⁶, а самостоятельность земельных и водных отношений является относительной²⁷. Нельзя отрицать и их взаимосвязь и взаимообусловленность друг с другом. Применение права водопользования и права землепользования должно вестись с учетом этой зависимости, поскольку неправильное, нерациональное использование одних при-

²⁴ См.: СП СССР. 1977. № 19. Ст. 118.

²⁵ См.: Советское земельное право. М., 1981. С. 48.

²⁶ См.: Братусь С. И. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 104; Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1962. Т. 1. С. 210.

²⁷ См.: Краснов П. И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного и лесного законодательства // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1976. С. 5—6.

родных объектов может нанести существенный вред другим. В связи с этим следует отметить, что, с одной стороны, в современном законодательстве существует четкая дифференциация отраслей права, содержащих нормы, регулирующие использование и охрану земель, лесов, вод, недр с учетом их природных свойств, с другой стороны — интеграция правовых норм, регулирующих данный круг отношений. Это предполагает необходимость рассмотрения земельного, водного, лесного права как дифференцированную группу отраслей, в которых есть правовое единство, объясняющееся наличием многих общих и сходных черт в правовом регулировании природных объектов.

Сельскохозяйственное производство опосредует взаимоотношения по пользованию землей, водами, недрами и лесами, являясь деятельностью, в которой использование природных ресурсов подчинено единой задаче — получению продукции земледелия и животноводства. В. В. Докучаев писал, что все факторы — вода, воздух, почва, растительный и животный мир, лежащие в основе сельского хозяйства, до такой степени тесно связаны между собой, что необходимо изучать их в той зависимости, которая существует в самой действительности, выделяя при этом все главнейшие ее элементы, иначе мы никогда не сумеем управлять ими²⁸.

В ранее действующем законодательстве использование земельных и водных ресурсов в орошаемом и осушаемом земледелии регулировалось только нормами земельного права. В республиках Средней Азии существовали земельно-водные кодексы, а в Белоруссии — водно-мелиоративный кодекс²⁹. Земельные и водные отношения являются составной частью отношений, связанных с орошаемым и осушаемым земледелием и неразрывно связаны между собой. Это подчеркивалось в «Инструкции о проведении земельно-водной реформы» от 10 октября 1920 г., которая предусматривала, что количество предоставляемой в пользование земли должно определяться в зависимости от наличия оросительных вод и численности населения, имеющего право на воду, а также во «Временных

²⁸ См.: Докучаев В. В. Наши степи прежде и теперь. М., 1951. Т. 6. С. 97.

²⁹ См.: Земельное право. М., 1949. С. 162.

должны быть приняты во внимание природные признаки почв. Поэтому существенную роль в планировании водопользования должны прежде всего играть данные земельного кадастра, которые необходимо тесно связать с разработкой водного кадастра. В них должны найти отражение поливные нормы и качество оросительной воды. В соответствии со ст. 15.1 Правил технической эксплуатации оросительных систем³³ существует лишь кадастр оросительных систем, который ведется с целью учета орошаемого фонда и создания необходимой технической документации.

Распределение воды между производственными подразделениями внутри сельскохозяйственных предприятий происходит в порядке внутрихозяйственного землеустройства. Основными положениями внутрихозяйственного землеустройства, утвержденными Министерством сельского хозяйства 27 мая 1968 г. при проведении землеустройства во взаимной увязке прорабатываются вопросы водопользования и целевого водоснабжения, организация территории водных сооружений и оросительной сети, водных сооружений для пастбищного водоснабжения и скотопрогонов, водных сооружений на территории сенокосов³⁴. План внутрихозяйственного землеустройства разрабатывается совместно руководителями и специалистами хозяйств, включая гидротехника, отвечающего за правильное и рациональное использование воды в хозяйстве.

Подчиненность права сельскохозяйственного водопользования праву землепользования определяется также тем, что изменение правового режима земель, занятых оросительной, осушительной и обводнительной сетью, оказывает воздействие и на изменение правового режима вод оросительных систем. В случае разукрупнения хозяйств или обмена землями между сельскохозяйственными предприятиями новые землепользователи получают на право пользования и внутрихозяйственные оросительные (осушительные) каналы. Использование мелиорированных земель землепользователями предполагает возделывание различного рода сортов влаголюбивых культур. Поэтому землепользователи в лице сельскохозяйственных предприятий могут по-

³³ См.: Правила технической эксплуатации оросительных систем М., 1976.

³⁴ См.: Нормативные акты о земле. М., 1978. С. 198.

ставить вопрос о расширении сечения оросительного канала при изменении режима водопользования³⁵.

Взаимосвязь права сельскохозяйственного водопользования и права сельскохозяйственного землепользования проявляется в общности субъектов пользования водами и землями в районах орошаемого и осушаемого земледелия. О. С. Колбасов отмечал, что «соотношение прав водопользования и прав землепользования характеризуется тем, что, будучи самостоятельными субъективными правами, они тесно переплетаются, зачастую совпадают в лице одних и тех же субъектов»³⁶. Такими субъектами являются сельскохозяйственные предприятия и сельскохозяйственные кооперативы.

Правосубъектность по сельскохозяйственному водопользованию в районах орошаемого (осушаемого) земледелия существенно отличается от правосубъектности в районах, связанных с ведением неорошаемого (богарного) земледелия. Это вызвано тем, что в районах орошаемого земледелия субъект права сельскохозяйственного землепользования одновременно является субъектом права сельскохозяйственного водопользования, и землепользователи не могут быть лишены права водопользования, что имеет важное значение в определении субъективных прав и обязанностей водопользователей. В отличие от них правосубъектность по землепользованию в районах богарного земледелия не порождает обязательную правосубъектность по сельскохозяйственному водопользованию.

Характеризуя взаимосвязь и взаимообусловленность права сельскохозяйственного водопользования и права сельскохозяйственного землепользования следует отметить, что содержание некоторых норм, определяющих права и обязанности землепользователей, зачастую совпадает по своему содержанию. В соответствии со ст. 18 Устава эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства СССР³⁷ водопользователи обязаны своевременно проводить промывки засоленных почв, известкование кислых и гипсование солонцовых почв и осуществлять другие мероприятия по повышению плодородия мелиоративных земель, полностью и высокопродуктивно использовать мелиоратив-

³⁵ См.: Шейнин Л. Б. Правовой режим государственных иригационных систем. М., 1978.

³⁶ Колбасов О. С. Указ. соч. С. 141.

³⁷ См.: СП СССР. 1971. № 48. Ст. 132.

ные земли, не допуская их засоления, заболачивания и иного ухудшения. Аналогичные по содержанию нормы содержатся в Правилах технической эксплуатации оросительных систем. Определяющей задачей органов эксплуатации мелиоративных систем является поддержание постоянного повышения плодородия почв, которое и направлено на предотвращение выпадения из сельскохозяйственного оборота орошаемых земель или снижения урожайности сельскохозяйственных культур и многолетних насаждений на поливных землях по причине засоления и заболачивания, на восстановление ранее засоленных и заболоченных земель, улучшение мелиоративного состояния орошаемых земель путем проведения комплекса гидротехнических и агротехнических мероприятий.

В земельном законодательстве существуют нормы, регулирующие аналогичные права и обязанности сельскохозяйственных землепользователей. Землепользователи обязаны проводить эффективные меры по повышению плодородия почв, осуществлять организационно-хозяйственные, агротехнические, мелиоративные и гидротехнические мероприятия по предотвращению ветровой и водной эрозии почв, не допускать засоления, заболачивания и загрязнения земель.

Таким образом, на сельскохозяйственных водопользователей распространяются те же права и обязанности, что и на сельскохозяйственных землепользователей. Это предполагает еще более глубокий анализ разграничения прав и обязанностей по водопользованию и землепользованию, выделения в них отношений, связанных, с одной стороны, с использованием вод, с другой — с использованием земель.

Например, Правила технической эксплуатации оросительных систем предусматривают разработку мероприятий по улучшению мелиоративного состояния орошаемых земель на основе гидрогеологических материалов, данных о засолении почв грунтов и минерализации грунтовых вод, которые выражаются в том, что мелиоративная служба осуществляет техническую эксплуатацию и развитие коллекторно-дренажной сети с сооружениями для наблюдения за режимом грунтовых вод и их минерализацией, учет отвода дренажных и сбросных вод и солей в водоприемники, оценку эффективности промывки засоленных земель, наблюдение за проведением поливов и мелиоративным состоя-

нием земель, а также осуществляет необходимые мероприятия по предупреждению и борьбе с засолением и заболачиванием земель. В целях борьбы с засолением и заболачиванием почв гидротехники хозяйств обязаны систематически проверять состояние оросительной и дренажной сети и сооружений, а также не допускать затопления посевов, сброса вод в коллекторно-дренажную сеть, утечки воды через сооружения и проводить контрольные замеры поливных норм. В основном эти нормы содержат обязанности, связанные с использованием воды мелиоративных систем.

В земельном законодательстве недостаточно разработаны обязанности сельскохозяйственных предприятий по организации рационального землепользования, которые должны быть направлены на повышение уровня культуры производства, включать в себя научно обоснованные и эффективные системы земледелия, предусматривающие способы и технику орошения, удобрения и химизации земледелия, севооборотов, агротехники. К таким мероприятиям относится оптимальная привязка поливных участков к ирригационным каналам, водоводам, изменение границ землепользования и устройство его в соответствии с оптимальными размерами, принятыми для условий орошения, соответствующая подготовка земельных участков, полей севооборотов к ведению на них поливного земледелия (планировка, промывка почв), проведение агромероприятий по предупреждению заболачивания и засоления почв и т. д.

4. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ, ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОЕКТИРОВАНИЕ ВОДНЫХ МЕЛИОРАЦИЙ

Реализация права сельскохозяйственного водопользования предполагает гарантированную государством возможность субъекта права действовать согласно собственному волеизъявлению в целях удовлетворения своих интересов, которые не противоречат интересам государства и не только гарантирует осуществление субъективных прав, но и обеспечивает их охрану³⁸. Прежде

³⁸ См.: *Строгович М. С.* Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. С. 170—171.

всего оно выражается в самостоятельной возможности водохозяйственных и сельскохозяйственных предприятий (кооперативов) использовать водные объекты в целях ведения сельскохозяйственного производства.

Реализация права сельскохозяйственного водопользования обеспечивается правомочиями, включающими действия, осуществляемые самими водопользователями, жизненные интересы которых удовлетворяются с помощью их собственных акций — действий активного характера³⁹.

Реализация субъективных прав сельскохозяйственных водопользователей зависит от факторов, складывающихся не только в ходе самой реализации, но и в процессе, предшествующем их осуществлению, а именно при проектировании и строительстве мелиоративных систем, учете качества воды, погодных условий, состоянии мелиорируемых земель и т. д. Все эти факторы играют важную роль в обеспечении надлежащей реализации прав и обязанностей сельскохозяйственных водопользователей. Игнорирование их приводит к неблагоприятным последствиям. Например, в РСФСР по этой причине оросительные системы бездействуют на семистах тысячах гектаров, четверть всей воды тратится без пользы для урожая, что ведет к подъему грунтовых вод, засолению и заболачиванию земель и выбытию их из сельскохозяйственного оборота⁴⁰.

Можно говорить о необходимости разграничения двух стадий осуществления права сельскохозяйственного водопользования — стадии обладания правом и стадии реализации права⁴¹. Первая существует вне конкретных правоотношений по сельскохозяйственному водопользованию как нереализованная правосубъектность. При этом для ее возникновения не требуется вступления субъекта сельскохозяйственного водопользования в какие-либо правоотношения. Оно предшествует осуществлению права сельскохозяйственного водопользования, а в стадии обладания правом выступает как возможность получения или отвода

³⁹ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 1986. Т. II. С. 118—119, 124.

⁴⁰ См.: *Михайлов В.* Проверка урожая // Сов. Россия. 1987. 22 февр. С. 3.

⁴¹ См.: *Егоров В. В.* Право на труд рабочих и служащих: Теория и практика. М., 1986. С. 40.

воды в целях ведения сельскохозяйственного производства. Право сельскохозяйственного водопользования существует только в виде реализуемой действительности, однако не может существовать без тех условий, которые предшествуют его наступлению.

Реализация права сельскохозяйственного водопользования зависит от следующих условий: определения научно обоснованной потребности в использовании водных ресурсов для нужд сельского хозяйства, планирования, проектирования водных мелиораций, а также эксплуатации мелиоративных систем, состоящих на балансе как водохозяйственных, так и сельскохозяйственных предприятий.

В основе планирования использования вод в сельском хозяйстве лежит составление схем комплексного использования и охраны вод, схем развития и размещения мелиорации и водного хозяйства, которые разрабатываются каждые 5 лет. В соответствии со ст. 44 Основ водного законодательства генеральные и бассейновые (территориальные) схемы комплексного использования и охраны вод определяют основные водохозяйственные и другие мероприятия, подлежащие осуществлению для удовлетворения перспективных потребностей в воде населения и народного хозяйства, а также для охраны вод и предупреждения их вредного воздействия. В схемах комплексного использования водных ресурсов и схемах развития и размещения мелиорации отражаются перспективы развития орошения, осушения, водоснабжения, гидроэнергетики и других отраслей. Они служат основанием для включения водохозяйственных мероприятий в долгосрочные годовые и пятилетние планы развития народного хозяйства. В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 2 июня 1976 г. «О порядке разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод»⁴² генеральные схемы разрабатываются в целях определения принципиальных направлений развития водного хозяйства СССР. Бассейновые схемы разрабатываются для бассейновых рек и других водных объектов на основе генеральной схемы. Территориальные схемы — для экономических районов страны, союзных и автономных республик, краев и областей на основе генеральной и бассейновых схем. Раз-

⁴² См.: СП СССР. 1976. № 11. Ст. 53.

работка схем комплексного использования и охраны вод общесоюзного значения осуществляются Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР с привлечением Министерства энергетики и электрификации СССР, а также специализированных организаций других министерств и ведомств. Схемы комплексного использования и охраны вод включают в себя вопросы развития водных мелиораций, определяют водохозяйственные балансы, сроки и очередность проведения отдельных мероприятий.

Таким образом, схемы являются прежде всего проектно-прогноznым документом, определяющим характер, масштабы, очередность, экономику мелиоративного и водохозяйственного строительства⁴³.

Технические проекты на строительство наиболее крупных предприятий, зданий и сооружений утверждаются Советом Министров СССР по представлению Минводхоза СССР. Перечни этих строек ежегодно представляются в Совет Министров СССР Госпланом СССР совместно с Госстроем СССР.

Технические (техно-рабочие) проекты и сводные сметы на строительство наиболее крупных предприятий, зданий, сооружений, подлежащих утверждению Советом Министров СССР, подвергаются государственной экспертизе по представлению Минводхоза СССР и Госстроя СССР, а по технологической части проектов на строительство предприятий — в Государственном комитете СССР по науке и технике.

Технические (техно-рабочие) проекты на строительство водохозяйственных объектов и на комплексное строительство объектов по орошению, осушению и освоению земель сметной стоимостью 10 млн руб. и выше (кроме наиболее крупных и сложных, утверждаемых Советом Министров СССР) подвергаются государственной экспертизе в Минводхозе СССР по согласованию с Госагропромом СССР и утверждаются Минводхозом СССР.

Технические (техно-рабочие) проекты на собственное строительство предприятий, зданий и сооружений по всем входящим в систему Минводхоза СССР стройкам сметной стоимостью 3 млн руб. и выше подвергаются

⁴³ См.: Мелиорация // Энциклопедический справочник. Минск, 1985. С. 485.

ся государственной экспертизе и утверждаются Минводхозом СССР.

Технические (техно-рабочие) проекты на строительство водохозяйственных объектов и на комплексное строительство объектов по орошению, осушению и освоению земель подвергаются государственной экспертизе и утверждаются:

а) по стройкам республиканского подчинения сметной стоимостью от 3 млн до 10 млн руб. — минводхозами союзных республик и другими союзно-республиканскими органами, входящими в систему Минводхоза СССР, по представлению соответствующих дирекций строящихся предприятий и по согласованию с Госагропромами союзных республик; сметной стоимостью до 3 млн рублей — в порядке, устанавливаемом минводхозами союзных республик и другими союзно-республиканскими органами, входящими в систему Минводхоза СССР, по согласованию с Госагропромами союзных республик;

б) по стройкам союзного подчинения главных управлений и управлений при Минводхозе СССР (кроме Главастраханрисстроя, Главдагестанводстроя, Союзкалмводстроя) сметной стоимостью от 3 млн до 10 млн руб. — указанными главными управлениями и управлениями по представлению соответствующих дирекций строящихся предприятий и по согласованию с Госагропромами союзных республик; сметной стоимостью от 0,5 млн до 3 млн — указанными главными управлениями и управлениями по согласованию с областными, краевыми и автономно-республиканскими объединениями; сметной стоимостью до 0,5 млн руб. — в порядке, устанавливаемом этими главными управлениями.

В таком же порядке утверждаются задания на проектирование строек орошения, осушения и освоения земель.

Как видно из изложенного, подавляющее большинство мелиоративных проектов создается, проверяется и утверждается внутри системы одного министерства, которое и несет полную ответственность за надлежащее экологическое обоснование проектных решений.

Дирекции строящихся мелиоративных систем и связанных с ними водохозяйственных объектов и подрядные строительные организации также сосредоточены

в системе данного министерства. Специальные законодательные акты регламентируют порядок приемки в эксплуатацию мелиоративных систем.

18 февраля 1975 г. Совет Министров СССР принял постановление⁴⁴, в котором в целях упорядочения приемки в эксплуатацию законченных строительством оросительных и осушительных систем и других водохозяйственных сооружений установил, что приемка в эксплуатацию полностью законченных строительством указанных систем и сооружений сметной стоимостью 3 млн руб. и выше (кроме уникальных и особо важных объектов) производится государственными приемочными комиссиями, назначаемыми:

Советами Министров союзных республик в тех случаях, когда капитальные вложения на строительство объектов выделяются Советом Министров союзных республик;

Советами Министров союзных республик по согласованию с Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР в тех случаях, когда капитальные вложения на строительство объектов выделяются этому министерству.

Приемка в эксплуатацию оросительных и осушительных систем и других водохозяйственных сооружений сметной стоимостью до 3 млн руб. производится государственными приемочными комиссиями, назначаемыми в порядке, установленном:

Советами Министров союзных республик в тех случаях, когда капитальные вложения на строительство объектов выделяются Советам Министров союзных республик;

Советами Министров союзных республик по согласованию с Минводхозом СССР в тех случаях, когда капитальные вложения на строительство объектов выделяются этому министерству⁴⁵.

Совет Министров Российской Федерации, который также принял постановление «О порядке назначения комиссий по приемке в эксплуатацию законченных строительством оросительных и осушительных систем и других водохозяйственных сооружений» от 3 апреля 1975 г., перепоручил решение этого вопроса Советам

⁴⁴ См.: СП СССР. 1975. № 7. Ст. 34.

⁴⁵ См.: Там же.

Министров автономных республик, крайисполкомам и облисполкомам⁴⁶.

Порядок приемки в эксплуатацию мелиоративных систем и сооружений сохранился и после принятия постановления Совета Министров СССР от 23 октября 1984 г. о передаче внутрихозяйственных мелиоративных систем с баланса колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий на баланс государственных эксплуатационных организаций в срок до 1990 г.⁴⁷

⁴⁶ См.: СП РСФСР. 1975. № 6. Ст. 45.

⁴⁷ См.: СП СССР. 1984. № 32. Ст. 186.

СУБЪЕКТЫ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ИХ ПРАВОМОЧИЯ

1. СУБЪЕКТЫ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

В соответствии с законодательством субъекты права сельскохозяйственного водопользования осуществляют свою производственную деятельность, используя водные объекты не как собственники, а как пользователи, забирая из водных объектов воду и сбрасывая ее в водные объекты. Водная правоспособность не отождествляется с гражданской правоспособностью по поводу приема и подачи воды. Вместе с тем субъекты права сельскохозяйственного водопользования могут обладать и гражданской правоспособностью. Водная правоспособность отличается от гражданской правоспособности тем, что она возникает по поводу использования вод (водных ресурсов). В свою очередь, гражданская правоспособность возникает с приобретением имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей, вытекающих из норм гражданского законодательства. Гражданские правоотношения по поводу использования воды, в которых она является имуществом и может переходить в собственность, на наш взгляд, охватывается правомочием пользования водой, заключенной в мелиоративных системах. При этом право исключительной собственности на воды (водные объекты) принадлежит государству.

Использование воды в сельскохозяйственном производстве связано с применением различного рода технических сооружений.

Для осуществления регулирования водопользования в рамках территории, региона и технического обслуживания мелиоративных систем создаются водохозяйственные предприятия, которые проводят весь комплекс работ, связанных с забором и доставкой воды сельскохозяйственным предприятиям и кооперативам.

Складывается ситуация, при которой совхозы, колхозы и сельскохозяйственные кооперативы осуществляют пользование водой при помощи предприятий, транспортирующих воду, добытую из водных источников. Субъектами права сельскохозяйственного водопользования являются предприятия и организации, которые обладают право- и дееспособностью по сельскохозяйственному водопользованию, проявляющуюся в том, что они реализуют ее фактически, пользуясь водами и участвуя в конкретном правоотношении¹. С другой стороны, субъектами права водопользования могут являться и лица, которые не участвуют в конкретном правоотношении.

К числу первых следует отнести сельскохозяйственные предприятия, водохозяйственные организации и граждан, которые непосредственно занимаются сельскохозяйственным производством и в силу этого используют предназначенную им воду для орошения, обводнения, водослабления животноводческих ферм и других надобностей сельскохозяйственного производства².

К другим относятся эксплуатационные водохозяйственные организации (управления оросительных, осушительных систем, обводнительных, управления каналов, гидротехнических узлов, водохранилищ и т. д.)³, которые непосредственно не участвуют в конкретном правоотношении по использованию вод для нужд сельскохозяйственного производства, а лишь оказывают ему помощь, осуществляя забор и доставку воды к месту использования.

Таким образом, лица, обладающие правоспособностью по сельскохозяйственному водопользованию, могут реализовать свою правоспособность, фактически пользуясь водами, либо иметь данное право, но не участвовать в конкретном правоотношении, т. е. для признания лица субъектом права возможно предусмотренное законом, но не обязательно участие лица в конкретном правоотношении⁴.

¹ См.: Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 42.

² См.: Турубинер А. М. О праве водопользования в СССР и его видах // Сов. государство и право. 1963. № 8. С. 125; Еренов А., Байсалов С. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Алма-Ата, 1956. С. 71—72.

³ В последующем изложении будут называться управлениями водохозяйственных систем.

⁴ См.: Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 12.

Водохозяйственные системы распределяют воду, забранную из водного источника не только для целей сельскохозяйственного производства, но и других надобностей, например, для нужд питьевого, коммунального, промышленного водоснабжения. Поэтому водохозяйственные предприятия и сельскохозяйственные предприятия одновременно могут являться не только субъектами права сельскохозяйственного, но и других видов водопользования.

В соответствии со ст. 12 Основ водного законодательства субъектами права водопользования являются государственные, кооперативные и общественные организации, предприятия, учреждения и граждане. В ранее действующем законодательстве о сельскохозяйственном водопользовании делалась попытка перечисления субъектов права сельскохозяйственного водопользования. Однако в Основах водного законодательства субъекты права водопользования не перечисляются. Считается, что к ним относятся все предприятия, учреждения, организации и граждане, за исключением тех, о которых не указано прямо в законе⁵.

Субъектами права сельскохозяйственного водопользования являются государственные и общественные организации. Они в свою очередь являются юридическими лицами. В основе признания социалистических предприятий и организаций юридическими лицами лежит наличие товарного производства и товарного обращения, а также действие законов стоимости. Организации и предприятия, обладая правами юридического лица, самостоятельно распоряжаются закрепленными за ними имуществом, рационально его используют, распоряжаются денежными средствами, пользуются банковым кредитом и заключают договоры⁶.

Воды (водные объекты), являясь исключительной собственностью государства, изъяты из имущественного оборота, не продаются, не покупаются, поскольку изъяты из сферы гражданского оборота. Вместе с тем, субъекты права сельскохозяйственного водопользования, на наш взгляд, должны обладать всеми признаками юридического лица. Правоспособность юридического лица постепенно может быть сведена только

⁵ См.: Колбасов О. С. Указ. соч. С. 47.

⁶ См.: Аксенов Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1952. С. 75.

к гражданской правоспособности⁷. При наделении субъекта права сельскохозяйственного водопользования правами юридического лица происходит трансформация водной правоспособности в гражданскую правоспособность, что вносит в содержание отношений по сельскохозяйственному водопользованию ряд изменений. Сельскохозяйственное или водохозяйственное предприятие, наделенное правами юридического лица, а также правами водопользования, является самостоятельным не только в имущественных, но и в отношениях по сельскохозяйственному водопользованию. Колхозы, совхозы, водохозяйственные предприятия, обладая правами юридического лица, будут представлять предприятия, самостоятельно решающие вопросы, связанные с эксплуатацией вод как средства производства.

В соответствии с п. 2 ст. 20 Закона о государственном предприятии (объединении)⁸ предприятие обязано в интересах настоящего и будущего поколения советских людей обеспечить эффективное использование и воспроизводство природных ресурсов, бережно пользоваться ими в соответствии с целями, для которых они предоставлены. Предприятие обеспечивает комплексное использование полезных ископаемых и других природных ресурсов. На все государственные социалистические предприятия (в том числе на водохозяйственные предприятия) распространяется обязанность по рациональному использованию и водных ресурсов. В действующем законодательстве эта обязанность сформулирована лишь в общем виде (ст. 28 Основ водного законодательства) с дальнейшей конкретизацией в Уставе эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства, применительно лишь к сельскохозяйственным предприятиям.

Основным звеном, осуществляющим забор воды из водного объекта, его транспортировку и распределение между сельскохозяйственными предприятиями, а в некоторых случаях и полив сельскохозяйственных культур, являются эксплуатационные водохозяйственные организации (управления оросительных систем, районные производственные объединения (РПО) «Полив»

⁷ См.: Мицкевич А. В. Указ. соч. С. 154; Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. М., 1968. С. 70—102.

⁸ Закон СССР о государственном предприятии (объединении). М., 1987.

и др.). В соответствии со ст. 4 Устава эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства СССР эксплуатационные службы организуют рациональное водопользование на мелиоративных системах и водохозяйственных сооружениях межхозяйственного значения, своевременную и бесперебойную подачу воды колхозам и совхозам и другим предприятиям и организациям-водопользователям в соответствии с утвержденными в установленном порядке планами. Осуществляя забор воды из водного объекта, УОС вступает в отношения водопользования с органами по регулированию и охране вод. В действующем водном законодательстве не определены функции эксплуатационных организаций как водопользователей. Например, в водных кодексах некоторых союзных республик вообще не упоминаются эксплуатационные организации как водопользователи, а в других — их деятельность связывается лишь с составлением и утверждением системных планов водопользования, не проводится различие между органами мелиорации и водного хозяйства, органами по регулированию и использованию вод. Не определено, что эксплуатационные организации являются субъектом права сельскохозяйственного водопользования и в Уставе эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства СССР⁹.

Определение в законодательстве прав и обязанностей управлений водохозяйственных систем как водопользователей, хозяйственных организаций должно играть важную роль в их взаимоотношениях с органами по регулированию использования и охраны вод, а также с сельскохозяйственными предприятиями-водопользователями. При заборе воды из природных водных источников у водохозяйственных предприятий возникают права и обязанности по использованию водных объектов. Устав эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства не предусматривает обязанности эксплуатационных организаций по осуществлению рационального использования вод. В соответствии с п. 16 «а» Устава эксплуатационная организация обязана лишь распределять воду между водопользователями в соответствии с правом водо-

⁹ См.: Козькина И. А. Правовые отношения колхозов-водопользователей с управлениями государственных оросительных систем в РСФСР. М., 1959. С. 42.

пользования, своевременно и бесперебойно подавать воду колхозам и совхозам и другим предприятиям и организациям-водопользователям в соответствии с планами, осуществлять контроль за эффективным использованием водопользователями подаваемой воды. невыполнение обязанности по рациональному использованию вод межхозяйственных мелиоративных систем приводит к тому, что в межхозяйственных каналах теряется большое количество забранной из водного источника воды. Эксплуатационные организации не несут ответственности за ее сохранность. Это приводит к тому, что потери на фильтрацию воды в каналах межхозяйственных оросительных систем составляют 50 % забранной в головном водозаборе оросительной системы. В целом по оросительным системам СССР из забираемого объема 65 млрд м³ теряется 30—35 млрд м³ воды¹⁰.

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 27 октября 1984 г. «О передаче внутрихозяйственных мелиоративных систем с баланса колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий на баланс государственных эксплуатационных водохозяйственных организаций»¹¹ до 1990 г. намечено осуществить передачу мелиоративных внутрихозяйственных систем с баланса колхозов, совхозов и других государственных предприятий (с их согласия) на баланс государственных эксплуатационных организаций с финансированием затрат на содержание и ремонт в размере 30 %, за счет средств госбюджета и 70 % за счет средств колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий. Передача внутрихозяйственных мелиоративных систем на баланс водохозяйственных организаций предполагает, что на управления эксплуатации водохозяйственных систем будут возложены обязанности, изложенные в п. 18 Устава эксплуатационной службы, для колхозов, совхозов и других предприятий и организаций, предусматривающие своевременную разработку и утверждение в исполкомах районных Советов народных депутатов планов водопользования, внедрение прогрессивных способов полива и эффективного использования получаемой воды, соблюдение установленных

¹⁰ См.: Ковда В. А. Уроки и опыт оросительных мелиораций. Ташкент, 1967. С. 62—65.

¹¹ См.: СП СССР. 1984. № 32. Ст. 185.

норм и планов водопользования, принятие мер по сокращению потерь воды на фильтрацию во внутрихозяйственной оросительной обводнительной сети, а также по предупреждению непредусмотренных сбросов воды. Таким образом, права сельскохозяйственных предприятий, кооперативов и граждан на получение воды, установление объема водозабора по точкам выдачи в пределах объема воды, предусмотренного планом водопользования и т. д., переходят к государственным водохозяйственным организациям. На наш взгляд, такая постановка вопроса не вполне правомерна. Передача прав сельскохозяйственных предприятий водохозяйственным предприятиям может привести к зависимости сельскохозяйственных предприятий, занимающихся сельскохозяйственным производством, от водохозяйственных предприятий. В соответствии с Законом о государственном предприятии (объединении) предприятие выступает как юридическое лицо, имеющее обособленную часть общенародной собственности и самостоятельный баланс, на которое распространяется обязанность по эффективному использованию природных ресурсов. Экономическое различие между внутрихозяйственной и межхозяйственной системами имеет важные правовые последствия с точки зрения установления прав и обязанностей субъектов по использованию воды. При передаче внутрихозяйственных мелиоративных систем сельскохозяйственных предприятий каналы, гидротехнические сооружения переходят в оперативное управление водохозяйственных организаций¹². В связи с этим передача внутрихозяйственных мелиоративных систем на баланс водохозяйственных организаций будет сказываться на режиме водопользования как межхозяйственных, так и внутрихозяйственных систем. Это в конечном счете может привести к ущемлению в правах сельскохозяйственных предприятий-водопользователей. Передача внутрихозяйственных мелиоративных систем на баланс водохозяйственных организаций не способствует развитию хозяйственных отношений между сельскохозяйственными и водохозяйственными предприятиями, что также противоречит Закону о государственном предприятии (объединении) и Закону о кооперации СССР.

¹² См.: Шейнин Л. В. Правовой режим государственных ирригационных систем. М., 1978. С. 56.

Аналогичная ситуация возникает и во взаимоотношениях сельскохозяйственных предприятий и кооперативов с РПО «Полив». В целях повышения эффективности использования орошаемых земель с учетом пожеланий хозяйств РПО «Полив» оказывают помощь сельскохозяйственным предприятиям в проведении поливов, ремонте и эксплуатации внутрихозяйственных мелиоративных систем. Все мелиоративные фонды в соответствии с порядком, установленным Минводхозом СССР, Минсельхозом СССР и Минфином СССР¹³, передаются с баланса колхозов и совхозов на баланс РПО «Полив». Одновременно РПО «Полив» осуществляет забор воды из межхозяйственных мелиоративных систем и полив сельскохозяйственных угодий, а также содержание и ремонт внутрихозяйственных мелиоративных систем. Передавая РПО «Полив» свои права и обязанности по обеспечению своевременных и качественных поливов сельскохозяйственных культур и по ремонту внутрихозяйственных мелиоративных систем, сельскохозяйственные предприятия оставляют за собой право разрабатывать внутрихозяйственный план водопользования. РПО «Полив», являясь собственником внутрихозяйственной мелиоративной сети, сможет реально воздействовать на сельскохозяйственные предприятия и кооперативы, поскольку в связи с передачей внутрихозяйственных систем они передают и свой титул водопользователя, оставаясь при этом только землепользователями — потребителями воды. Это противоречит положениям Устава эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства. Положение об РПО «Полив» не возлагает на эти организации обязанности по рациональному использованию вод мелиоративных систем, а обязанность по обеспечению благоприятного водного режима почв сформулирована лишь в общем виде¹⁴. Развитие хозяйственных отношений, связанных с ремонтом и техническим обслуживанием, а также с оказанием услуг сельскохозяйственным предприятиям по поливу сельскохозяйственных угодий, потребует разработки правового статуса РПО «Полив», перераспределения прав и обязанностей эксплуатационных организаций и сельскохозяйствен-

¹³ См.: Сборник материалов по районному производственному объединению «Полив». М., 1977. С. 3.

¹⁴ Там же.

ных предприятий и пересмотра вопроса о передаче внутрихозяйственных мелиоративных систем на баланс РПО «Полив».

Более сложный комплекс отношений возникает с эксплуатационными организациями, которые организуют рациональное использование водных источников на отгонных пастбищах и скотопрогонных трассах, в местах, оторванных от основных сельскохозяйственных центров и животноводческих комплексов, расположенных на землях государственного запаса. В соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 14 апреля 1956 г. «Об обводнении пастбищ колхозов и совхозов в безводных районах РСФСР»¹⁵ государственные организации обязаны строить буровые и шахтные колодцы на скотопрогонах и на землях государственного запаса, не закрепленных за хозяйствами. Колодцы и скважины, сооруженные на указанных землях, зачисляются на баланс водохозяйственных организаций, которые должны содержать в своих штатах специалистов для их технической эксплуатации и обслуживания.

С 1971 г. в РСФСР, Узбекской, Казахской, Киргизской, Таджикской, Туркменской союзных республиках организована служба эксплуатации, которая обслуживает на хозрасчетных началах водопойные сооружения, устройства и участки орошения на отгонных пастбищах на землях, предоставленных в пользование колхозам и совхозам за счет их средств на договорных условиях. Вся обводнительная сеть сельскохозяйственных предприятий передается на баланс обслуживающих организаций, которые обеспечивают ремонт и эксплуатацию водопойных пунктов на отгонных пастбищах. В свою очередь, сельскохозяйственные предприятия принимают участие в составлении планов нового обводнения, реконструкции обводнительных сооружений на ранее обводненных пастбищах, водопотребления, водораспределения и подачи воды хозяйствам-водопользователям для целей орошения и водопоя скота, находящегося на пастбищах. Эксплуатационные организации, являясь собственником водохозяйственных сооружений, эксплуатируемых в целях

¹⁵ См.: Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений правительства РСФСР. М., 1968. Т. VIII. С. 269.

водопользования, считаются субъектами права водопользования¹⁶. Водоснабжение животноводческих ферм и комплексов, осуществляемое централизованно, происходит с применением сооружений и устройств, состоящих на балансе сельскохозяйственных предприятий. Специфика водопользования при обводнении пастбищ и скотопрогонных трасс, осуществляемых на землях государственного запаса, предполагает, что все водохозяйственные сооружения передаются на баланс организаций по эксплуатации и техническому надзору за водопойными сооружениями и участками орошения на пастбищах отгонного животноводства, что и предусмотрено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 мая 1982 г. «О мерах по дальнейшему улучшению жилищных, коммунально-бытовых и социальных условий жизни сельского населения»¹⁷. «Временное положение о проведении ремонта и технического обслуживания систем сельскохозяйственного водоснабжения»¹⁸ регулирует процесс организации технического обслуживания систем сельскохозяйственного водоснабжения в колхозах, совхозах и других государственных предприятиях, организациях-водопользователях на договорных условиях. В соответствии с «Правилами технической эксплуатации систем сельскохозяйственного водоснабжения»¹⁹ на эти организации возлагаются функции учета расхода воды, заключение договоров с потребителями на водопользование, охрана водохозяйственных сооружений и водоисточников и т. д.

К числу субъектов права сельскохозяйственного водопользования в соответствии со ст. 9 Устава эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства СССР относятся колхозы, совхозы и другие предприятия и организации, а также граждане. В связи с принятием Закона о государственном предприятии, Закона о кооперации в СССР меняется содержание прав субъектов сельскохозяйственного водо-

¹⁶ См.: Колбасов О. С. Указ. соч. С. 111.

¹⁷ См.: СП СССР. 1982. № 47. Ст. 93.

¹⁸ См.: Временное положение о проведении ремонта и технического обслуживания систем сельскохозяйственного водоснабжения. М., 1984.

¹⁹ См.: Правила технической эксплуатации систем сельскохозяйственного водоснабжения. М., 1974.

пользования — сельскохозяйственных предприятий и кооперативов.

Сельскохозяйственные предприятия-водопользователи (колхозы и совхозы) могут использовать воду из межхозяйственных мелиоративных систем, а также водных источников, находящихся на территории хозяйства. Различия в правах и обязанностях водопользователей зависят от организационных форм обслуживания: централизованной, при которой сельскохозяйственные предприятия обслуживаются управлениями государственных оросительных и осушительных систем, и децентрализованной, при которой сельскохозяйственные предприятия не связаны с этими системами, а имеют свои автономно действующие²⁰.

Специфика сельскохозяйственных предприятий как субъектов права водопользования проявляется также в их разном правовом статусе. Если колхоз — кооперативная организация, основанная на началах самоуправления, самофинансирования и самоорганизации, совхоз является государственным предприятием, которое пользуется переданным ему в оперативное управление государственным имуществом, осуществляя производственно-хозяйственную и финансовую деятельность в соответствии со своим планом экономического и социального развития.

Особую группу субъектов права сельскохозяйственного водопользования составляют граждане. В соответствии со ст. 11 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик граждане, имеющие приусадебные участки, имеют право пользоваться водными объектами, расположенными на этих участках. Они могут использовать водные объекты, находящиеся на границах этих участков, а также получать воду из мелиоративных систем, водохозяйственных сооружений и водопроводов. Эти воды используются гражданами для сельскохозяйственных нужд в порядке общего и специального водопользования. Общее водопользование, как правило, связано с применением простейших приспособлений для орошения и осушения участков, использования воды для водопоя. Специальное водопользование граждан предполагает получение разрешения от государственного органа. Например, ст. 31

²⁰ См.: Колбасов О. С. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий // Сов. юстиция. 1971. № 15. С. 7—8.

Водного кодекса РСФСР²¹ предусматривает строительство шахтных колодцев с разрешения исполкома местного Совета народных депутатов.

Использование водных объектов вне пределов приусадебных участков зависит прежде всего от того, закреплена водоем в обособленное пользование за сельскохозяйственным предприятием или он находится в совместном пользовании. Если водный объект закреплен в обособленное пользование сельскохозяйственного предприятия (колхоза, совхоза), то гражданин обязан выполнять условия водопользования, определенные сельскохозяйственным предприятием по согласованию с органами по регулированию использования и охраны вод. Граждане выступают как вторичные водопользователи из водных объектов, предоставленных предприятию в обособленное пользование, поэтому сельскохозяйственное предприятие может ограничить право пользования граждан водными объектами. Например, право вторичного водопользования для водопоя скота может быть предоставлено только тем гражданам, которые проживают на территории данного сельскохозяйственного предприятия.

Порядок забора воды гражданами из мелиоративных систем определен Уставом эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства. Владельцы приусадебных участков являются вторичными водопользователями из внутрихозяйственных мелиоративных систем и обязаны получать воду в соответствии с планами водопользования либо планами регулирования водного режима почв. Поэтому право общего водопользования граждан для нужд сельскохозяйственного производства может быть ограничено по различным основаниям органами, осуществляющими контроль за использованием вод и охраной вод в пределах мелиоративной системы, а также органами, осуществляющими санитарный, ветеринарный и горный надзор. Например, использование гражданами подземных вод питьевого качества для нужд сельскохозяйственного производства (орошение) не допускается. Вместе с тем в районах, где отсутствуют поверхностные водные источники и имеется достаточное количество подземных вод, органы по использованию и охране вод раз-

²¹ См.: Сборник нормативных актов по охране природы. М., 1978. Ст. 227.

решают их использование для целей, не связанных с питьевым и бытовым водоснабжением, в том числе и для полива земель.

2. ПРАВОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Содержание субъективного права рассматривается как совокупность правовых возможностей поведения субъекта права по пользованию материальным благом²². В данном случае речь идет как о пользовании водным объектом, находящимся внутри хозяйства, так и добытой водой, содержащейся в мелиоративных системах.

Эффективность этих мероприятий зависит от производственной деятельности сельскохозяйственных предприятий-водопользователей. Рациональное использование водных ресурсов в сельскохозяйственном производстве — это проблема внутривозрастная как для эксплуатационных организаций, подающих воду, так и непосредственно использующих воду сельскохозяйственных предприятий и кооперативов. Прежде всего это проявляется в содержании правомочий по сельскохозяйственному водопользованию. В юридической литературе содержится несколько точек зрения на содержание права пользования природными ресурсами. Одни авторы считают, что в число правомочий включается владение, пользование, распоряжение²³. Другие добавляют правомочие управления²⁴, выделяя в содержании права природопользования элементы владения, управления и пользования²⁵.

В соответствии с Законом о государственном предприятии (объединении) водохозяйственные и сельскохозяйственные предприятия являются социалистическими товаропроизводителями, производящими и реализующими продукцию, выполняющие работу и оказывающие услуги в соответствии с планом и договорами, на основе полного хозяйственного расчета, самофинансирования, самоуправления, сочетания централизованного руководства и самостоятельности предприятия.

²² См.: Право землепользования и его виды. М., 1964. С. 163.

²³ См.: Колбасов О. С. Указ. соч. С. 68.

²⁴ См.: Земельное право. М., 1969. С. 138—162.

²⁵ См.: Право землепользования в СССР и его виды. С. 47—170.

Переход на полный хозрасчет, развитие кооперативных начал в колхозах, определение самостоятельности государственных предприятий предполагают установление нового в содержании правомочий по сельскохозяйственному водопользованию, не изменяя их форм.

Право владения основывается на возможности субъекта права сельскохозяйственного водопользования владеть водой, добытой из водных объектов. Право владения отрицается как правомочие содержания права водопользования²⁶, некоторыми авторами, однако, эта точка зрения подвергнута критике²⁷. Право владения прежде всего принадлежит тем субъектам, которые являются владельцами на правах собственности или оперативного управления водохозяйственных устройств и сооружений, осушительной, обводнительной системы, при помощи которых они осуществляют пользование водой, забранной из водных объектов.

Правомочие владения водами мелиоративных систем, как правило, определяется тем, что за субъектом права сельскохозяйственного водопользования закреплена либо вся мелиоративная система, либо ее часть, например, за водохозяйственными предприятиями воды межхозяйственной мелиоративной системы, за колхозами и совхозами воды внутривозрастных мелиоративных систем. Наличие у сельскохозяйственных водопользователей права владения водой имеет важное значение, поскольку оно является правовой формой закрепления произведенного государством распределения вод между сельскохозяйственными и водохозяйственными предприятиями.

Право владения позволяет устанавливать определенный порядок при эксплуатации мелиоративных систем, заключающийся в том, чтобы допускать или не допускать использование воды в различных целях, а также требовать от определенных лиц должного поведения. Право владения является способом ограждения объекта сельскохозяйственного водопользования от посягательств третьих лиц, и поэтому оно должно защищаться как самостоятельное правомочие.

Правомочие пользования водой прежде всего определяется как право сельскохозяйственных водопользо-

²⁶ См.: Дембо Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948. С. 67—68.

²⁷ См.: Краснов Н. И. Указ. соч. С. 47—170.

вателей на получение воды или отвод воды из водных источников и ее использование в целях ведения сельскохозяйственного производства. При заборе воды из природного водного источника между эксплуатационными организациями и органами по регулированию использования и охране вод возникают взаимные права и обязанности. На эксплуатационные организации распространяется обязанность заботиться об экономном расходовании воды, восстановлении и улучшении качества вод; принимать меры к полному прекращению сброса в водные объекты сточных вод, содержащих вещества, загрязняющие их; в процессе пользования водами не допускать нарушения прав, предоставленных другим водопользователям, а также нанесения ущерба хозяйственным и природным ресурсам (землям, лесам, полезным ископаемым и др.); содержать в исправном состоянии очистительные и другие водохозяйственные сооружения и технические устройства, влияющие на состояние вод, улучшать их эксплуатационные качества, а в установленных случаях вести учет пользования водами. В свою очередь, органы по регулированию использования и охраны вод могут ограничить права всех водопользователей, нерационально и бесхозяйственно использующих водный объект. Водохозяйственное предприятие может ограничивать подачу воды водопользователям при уменьшении количества воды в источнике орошения (с соблюдением при этом принципа уравниваемой водообеспеченности), вводить водообороты на оросительных системах в периоды маловодья на отдельных источниках орошения; в случае бесхозяйственного использования воды или самовольного водозабора отдельными водопользователями ограничивать подачу воды водопользователям из межхозяйственных мелиоративных водохозяйственных систем. Эксплуатационным организациям предоставляется право корректировать планы подачи воды водопользователям, исходя из изменившегося водного режима источника орошения, погодных условий и иных причин, вызывающих необходимость изменения сроков подачи воды²⁸.

В процессе подачи воды между водохозяйственными и сельскохозяйственными предприятиями устанавливаются права и обязанности по поводу пользования водой межхозяйственных водохозяйственных систем.

²⁸ См.: Сборник нормативных актов по охране природы. С. 255.

Колхозы и совхозы (сельскохозяйственные кооперативы) имеют право требовать от водохозяйственных предприятий предоставления воды в количестве и в сроки, определенные планом водопользования. При этом, подавая заявки на воду, сельскохозяйственные предприятия исходят из поливных норм, принятых для каждой культуры. В свою очередь, водохозяйственные предприятия имеют право проверить обоснованность прав на воду сельскохозяйственных предприятий, исходя из действительной потребности в воде.

Право водопользования сельскохозяйственных предприятий отличается от права водопользования граждан, поскольку круг целей, для которых вода представляется сельскохозяйственным предприятиям, шире. Правомочия на получение воды сельскохозяйственных предприятий существенно отличается по своему содержанию. Эксплуатационная организация выступает как водопользователь в момент забора воды из водного объекта, является органом внутриводохозяйственного управления в пределах межхозяйственной системы. Сельскохозяйственные предприятия, являясь хозяйствами-водопользователями, также осуществляют управление водами в рамках внутриводохозяйственной оросительной системы.

Права и обязанности по внутриводохозяйственному управлению использованием воды реализуются в отношении предоставленных водопользователям вод от имени эксплуатационной организации как собственника воды, а не от имени государства. Содержание права внутриводохозяйственного управления водами зависит от целей водопользования, которые защищены законом.

Вместе с тем в ст. 7 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, а также в Уставе эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства не определено положение эксплуатационных организаций и сельскохозяйственных предприятий как лиц, осуществляющих внутриводохозяйственное управление использованием вод. Возникает вопрос: вправе водохозяйственное предприятие или сельскохозяйственное предприятие осуществлять внутриводохозяйственное управление предоставленной им водой? Подробный ответ нам дает анализ содержания права внутриводохозяйственного управления.

Право внутриводохозяйственного управления выделяется в отдельный элемент права сельскохозяйственного

водопользования, потому что не представляет собой права пользования водами, а направлено лишь на создание необходимых организационно-хозяйственных условий для рационального использования воды.

Оно состоит из ряда прав и обязанностей, а именно: а) учет воды, поступающей по межхозяйственным и внутрихозяйственным мелиоративным системам; б) распределение и закрепление полученной воды за водопользователями и их производственными подразделениями; в) предоставление вод во вторичное пользование; г) контроль за использованием воды²⁹.

В соответствии со ст. 41 Основ водного законодательства государственный учет и их использование имеют своей задачей установление количества и качества вод, данных об использовании вод для нужд населения и народного хозяйства, государственный учет вод и их использования, ведение государственного водного кадастра, составление водохозяйственных балансов.

Внутрихозяйственный учет воды сельскохозяйственными водопользователями является одним из необходимых мероприятий по осуществлению планирования водопользования внутри системы, при котором обеспечивается ее эффективное и экономное использование.

Межхозяйственный учет воды осуществляется эксплуатационной службой органов мелиорации и водного хозяйства. В соответствии со ст. 16 Устава этой службы они обязаны оборудовать точки выдела воды водомерными устройствами, организовывать на оросительных и других водохозяйственных системах межхозяйственного значения учет воды, забираемой из источников орошения и подаваемой хозяйствам-водопользователям, а также учет количества воды (включая определение содержания в ней минеральных веществ), отводимой через коллекторную дренажную сеть, эксплуатационные и катастрофические сбросы.

Фактически на большинстве межхозяйственных мелиоративных систем учет воды осуществляется лишь на гидрометрических постах, а внутрихозяйственный учет воды в сельскохозяйственных предприятиях вообще отсутствует. Гидрометрические посты предназначены для общего учета поступающей воды в хозяйство и находятся в ведении УОС.

²⁹ См.: *Красов О. И.* Правовой режим земель государственного лесного фонда. М., 1985. С. 110.

В УССР и других республиках строятся оросительные системы закрытого типа, на которых применение широкозахватной дождевальной техники невозможно без строительства насосных станций. Учет расхода воды на такого рода мелиоративных системах осуществляется по специальной методике, позволяющей учитывать объем перекачиваемой насосами воды, исходя из затрат энергии электродвигателей³⁰.

Следует отметить, что, к сожалению, внутрихозяйственный учет воды еще не приобрел широкого применения в сельскохозяйственных предприятиях. Внутрихозяйственный учет воды предусмотрен «Техническими указаниями по эксплуатации внутрихозяйственных оросительных систем в Украинской ССР»³¹, которые являются единственным нормативным актом, регулирующим порядок учета воды на внутрихозяйственных мелиоративных системах. Согласно п. 2, 5.2 «Технических указаний», основной задачей внутрихозяйственного учета является оперативный контроль поданной воды на хозяйственных выделах, распределение ее по бригадам, звеньям и полям орошаемых севооборотов, а также составление баланса расхода воды по хозяйству в целом. Водоучет должен осуществляться на постоянных гидрометрических постах, которые делятся на балансовые и оперативные, оборудованы во всех точках выдела (севооборотах, бригадах, звеньях) и обеспечены водомерными устройствами, установленными на дождевальных агрегатах. Посты балансового учета размещаются на хозяйственном водозаборе и на сбросе воды. Посты оперативного учета — на водовыделах в бригады, звенья, обеспечивающие учет воды на каждом поле. Осмотры гидрометрических постов осуществляют инженер-гидрометр, гидротехник участка и заведующий водопользованием хозяйства. Эти лица наделены соответствующими правами и обязанностями по организации учета оросительной воды.

Внутрихозяйственный учет заключается в получении необходимых данных по подаче воды между сельскохозяйственными предприятиями, а также ее распре-

³⁰ См.: *Баласников В. Д.* Учет подачи воды насосными станциями — основа правильного нормирования // Гидротехника и мелиорация. 1985. № 8. С. 21—22.

³¹ См.: *Технические указания по эксплуатации внутрихозяйственных оросительных систем в Украинской ССР.* Киев, 1982.

деление по отдельным каналам, агроучасткам и бригадам внутри хозяйства. Анализ полученных гидрометрических данных дает возможность постоянно следить за мелиоративным состоянием земель и своевременной разработкой мероприятий, направленных на их улучшение. Учет воды производится на основании «Временной инструкции по ведению первичного учета водопотребления и водоотведения», утвержденной Минводхозом СССР³². В ней определен порядок ведения учета водопотребления и водоотведения государственными кооперативными и общественными предприятиями, организациями и учреждениями, осуществляющими водопользование. Учет водопотребления и водоотведения на оросительных системах осуществляется в соответствии с «Инструкцией по учету водозаборов оросительными и обводнительными каналами из источников орошения»³³. Для обеспечения учета создаются гидрометрические посты, расположенные в местах подачи воды в хозяйствах и на всех узлах водоотведения по хозяйственным распределителям, на головных участках всех постоянных оросителей, из которых подается вода на участки. Используя гидрометрические данные об учете воды, можно оценить качество проведения поливов и осуществлять контроль за использованием оросительной воды на территории отдельных хозяйств и межхозяйственной системы.

Важнейшим элементом внутрихозяйственного управления является обязательная внутренняя организация водных ресурсов на межхозяйственных и внутрихозяйственных мелиоративных системах. Законодательное урегулирование водоустройства в районах орошаемого земледелия прежде всего зависит от уровня организации землеустройства на орошаемых землях. Вместе с тем в литературе высказывалось мнение о создании системы водоустройства, которая предполагала бы «распределение водных ресурсов между отдельными отраслями народного хозяйства, между республиками, областями, районами и отдельными водопользователями, а также мероприятия по установлению режима орошения или осушения водоустраиваемой территории»³⁴. Однако эта точка зрения подвергалась критике.

³² См.: Сборник нормативных актов по вопросам использования и охраны вод. М., 1980. С. 425.

³³ См.: Там же.

³⁴ Дембо Л. И. Указ. соч. С. 75—76.

О. С. Колбасов писал, что «нет никакой реальной почвы для формирования института водоустройства и в процессе отвода и изъятия водных объектов, ибо последние по своим физическим свойствам настолько отличаются от земли, что к ним не может быть приложено то понятие «устройства», которое давно сложилось применительно к земле»³⁵.

Применительно к использованию водных ресурсов в сельском хозяйстве не может быть создано отдельной системы водоустройства без комплексного проведения землеустройства, а также анализа традиционных трасс водной сети. В связи с этим элементы водоустройства могут проявляться лишь в непосредственной зависимости от данных землеустройства, во взаимной увязке проектирования оросительных и обводнительных систем с проектами землеустройства. В районах орошаемого земледелия, а также в хозяйствах, осушающих земли, проекты внутрихозяйственного землеустройства составляются в соответствии с размещением осушительной и коллекторно-дренажной сети (ст. 31 Основных положений землеустройства)³⁶.

Важными элементами водоустройства на мелиоративной системе являются, во-первых, распределение воды во внутренних подразделениях сельскохозяйственных предприятий, во-вторых, водораспределение между потребителями воды в пределах межхозяйственной оросительной системы. В соответствии с п. 2.4.2 «Технических указаний по эксплуатации внутрихозяйственных оросительных систем» Украинской ССР необходимым условием правильного распределения воды является возможность подачи непрерывным током требуемого ее количества на каждый севооборотный массив в течение всего оросительного периода; тесная увязка межбригадного и внутрибригадного распределения воды с планом межполивной обработки орошаемых культур; полное использование поливной воды.

Контроль за использованием воды на внутрихозяйственных оросительных, осушительных и обводнительных системах осуществляется как УОС, так и хозяйствами-водопользователями³⁷. Функция контроля за ис-

³⁵ Колбасов О. С. Указ. соч. С. 56.

³⁶ См.: Сборник нормативных актов о земле. М., 1980.

³⁷ См.: Лубовский В. Е. Государственный контроль за использованием и охраной вод в СССР: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 11.

пользованием воды получила свое выражение в ст. 8 Основ водного законодательства, которая определяет, что контроль за использованием и охраной вод имеет своей задачей обеспечить всеми министерствами, ведомствами, государственными, кооперативными и общественными организациями, учреждениями и гражданами установленного порядка пользования водами, выполнению обязанностей по охране вод, предупреждению ликвидации их вредного воздействия, правил ведения учета вод, а также иных правил, установленных водным законодательством.

Контроль за деятельностью водохозяйственных систем по забору воды осуществляется органами по регулированию использования и охране воды, которые до 1988 г. являлись структурными подразделениями Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР. Это сказывалось на эффективности деятельности водоохраных органов по применению предоставленных им полномочий по отношению к другим министерствам и ведомствам, эксплуатирующим водные ресурсы. В настоящее время в связи с принятием постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»³⁸ на созданный Государственный комитет СССР по охране природы возлагается осуществление государственного контроля за использованием и охраной вод.

В соответствии с п. 2.21 Правил технической эксплуатации оросительных систем на УОС возлагается контроль за использованием воды в сельскохозяйственных предприятиях. Такой подход обосновывался тем, что «государство при передаче воды сельскохозяйственным предприятиям заинтересовано в том, чтобы обеспечить ее эффективное применение и проконтролировать ее использование», поскольку «при неправильном применении вода может причинить вред и другим природным объектам»³⁹. Однако в Уставе эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства четко не закреплено, что понимается под контролем за эффективным использованием подаваемой воды. Контрольные функции эксплуатационных организаций в отношении хозяйств связываются лишь с ограниче-

³⁸ См.: Известия. 1988. 17 янв. № 17.

³⁹ См.: Шейнин Л. В. Указ. соч. С. 32.

нием подачи воды в случае бесхозяйственного ее использования (ст. 17 Устава), а также в случае, если внутрихозяйственная оросительная сеть недостаточно очищена от наносов и растительности. В литературе также ставился вопрос об установлении контроля эксплуатационных организаций за использованием водных источников, состоящих в обособленном пользовании сельскохозяйственных предприятий, а также объектов малого орошения⁴⁰. На наш взгляд, нет необходимости устанавливать контрольные функции эксплуатационных организаций, поскольку они в этом случае дублируются с такими же функциями органов по регулированию использования и охране вод. В некоторых союзных республиках установлен контроль органов по регулированию использования и охраны вод за производимыми в хозяйствах работами по ирригации и мелиорации. Под этими органами фактически подразумеваются эксплуатационные организации. Возложение контрольных функций на эксплуатационные организации за производимыми в хозяйстве работами по ирригации и мелиорации, на наш взгляд, поставило бы сельскохозяйственное предприятие в зависимое положение и способствовало бы ограничению их самостоятельности в использовании вод местного стока.

Важным средством контроля является получение разрешений на специальное водопользование. В некоторых случаях разрешения на специальное водопользование на ручьях и суходолах, расположенных на территории хозяйств, выдаются исполкомами районных Советов народных депутатов. Важнейшим средством контроля за использованием и охраной водных объектов, а также воды, заключенной в мелиоративных системах, является процесс принятия и утверждения планов водопользования в пределах всей мелиоративной системы. По мере развития самостоятельности, самоуправления и самофинансирования водохозяйственных и сельскохозяйственных предприятий роль местных Советов народных депутатов как органов, контролирующих распределение и использование воды, еще более увеличится.

⁴⁰ См.: Там же.

ВИДЫ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Развитие агропромышленного комплекса страны, интенсификация сельскохозяйственного производства предполагают расширение целей использования водных ресурсов, обуславливают необходимость разделения сельскохозяйственного водопользования на отдельные виды. Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик предусматривают несколько систем классификации права водопользования. В основу их положены различные критерии — хозяйственно-целевое назначение, способ и технические условия, объект и субъект водопользования, условия предоставления водных объектов в пользование и основания возникновения и прекращения права водопользования¹. Эти критерии приемлемы и для классификации сельскохозяйственного водопользования.

Действующее водное законодательство различает виды сельскохозяйственного водопользования лишь в зависимости от технических условий пользования водами. Ст. 23 Основ водного законодательства предусматривает только общее и специальное водопользование для нужд сельского хозяйства.

К общему сельскохозяйственному водопользованию можно отнести водопой скота, добычу воды гражданами при помощи простейших приспособлений для орошения, отвода воды, а также использование водных объектов в целях разведения водоплавающих птиц и купания животных.

Законодательство не раскрывает специфику прав и обязанностей водопользователя при осуществлении права общего пользования. Оно осуществляется без получения разрешения, выдаваемого органами охраны

¹ См.: Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 16.

природы. В законодательстве лишь содержатся нормы, регулирующие использование водных шахтных колодцев для водопоя скота либо полива приусадебных участков. В соответствии со ст. 3 Водного кодекса РСФСР пользование подземными водами при помощи устройства шахтных колодцев требует разрешения местного Совета народных депутатов. «Санитарными правилами устройства и содержания рытых колодцев общественного пользования для хозяйственно-питьевых нужд», утвержденными Главным государственным санитарным инспектором 18 февраля 1956 г. установлено, что выбор места для устройства колодца должен производиться с участием представителя санитарно-эпидемиологической станции или врача сельского врачебного участка, а вопрос о получении воды решается местными органами².

Сельскохозяйственное водопользование граждан с применением шахтных колодцев относится к специальному. В соответствии с «Перечнем видов специального водопользования», утвержденным в 1977 г.³, использование воды при помощи копаных шахтных колодцев является видом специального водопользования. Шахтные колодцы используются для забора воды в целях полива участков садоводства и огородничества.

Водопой скота, орошение простейшими приспособлениями (например, ведрами) производится в порядке общего водопользования. Однако для этого необходимо знать уровень загрязненности воды в водном объекте, который устанавливается органами санитарного и ветеринарного надзора. При этом должны соблюдаться правила охраны вод от загрязнения. При необходимости органы санитарного и ветеринарного надзора могут ограничить водопой скота из источников, не удовлетворяющих санитарным и ветеринарным требованиям.

Ограничения для водопоя скота водных источников общего пользования могут быть вызваны также интересами охраны водного объекта от загрязнения. Условия общего пользования должны устанавливаться органами по регулированию использования и охраны вод. При строительстве водопойных площадок для поения животных необходимо обеспечивать ограждение места,

² См.: Гигиена населенных мест. М., 1962. С. 398.

³ См.: Сборник нормативных актов по охране природы. М., 1978. С. 274.

выбранного для водопоя, а также меры по предохранению берегов от растаптывания. Места подхода к водопоем должны быть дезинфицированы. Водопоем осуществляется небольшими группами во избежание травм животных.

Общее водопользование из каналов мелиоративных систем осуществляется без разрешения. Однако управление оросительных систем, являясь первичным водопользователем, может ограничить общее пользование из водных объектов в интересах охраны берегов каналов от разрушения, и необходимостью поддержания в надлежащем состоянии гидротехнических сооружений. Водопоем скота из каналов и водохранилищ производится только при наличии специальных водопойных площадок либо в местах, отведенных для этих целей.

При пастбищном содержании скота нередко происходит пользование водным объектом, расположенным на территории соседнего хозяйства. В действующем законодательстве регулирование таких случаев не предусмотрено. Как отмечал О. С. Колбасов, «использование водоемов соседнего хозяйства для водопоя скота во избежание потрав, порчи земельных угодий и т. п. может быть допущено в крайних случаях. Как правило, водопоем скота должен осуществляться из тех поверхностных водоемов, которые расположены на территории хозяйства владельца скота»⁴. Взаимоотношения между сельскохозяйственными предприятиями по поводу водопоя скота могут быть урегулированы путем заключения договора, в котором должны быть предусмотрены обязательства сторон. Например, хозяйство, используя водный объект, расположенный на территории соседнего хозяйства, обязуется построить водопойную площадку. При этом необходимо установить право преимущественного пользования для водопоя скота тому хозяйству, на чьей территории расположен водный объект⁵.

Требуется разработки вопрос о праве общего водопользования при отводе воды (осушении) с приусадебных участков граждан. В этом случае общее водопользование должно осуществляться при условии определения воздействия сбрасываемых вод на водный источник и учета интересов соседей.

⁴ Колбасов О. С. Законодательство о водопользовании в СССР. М., 1965. С. 65.

⁵ См.: Там же.

Порядок выдачи разрешения на специальное сельскохозяйственное водопользование осуществляется в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 10 июня 1977 г. «О порядке согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование»⁶. На основании постановления разработана «Инструкция о порядке согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование»⁷ и Перечень видов специального водопользования⁸. В этих документах определяются основные виды специального сельскохозяйственного водопользования, к числу которых относятся пользование водными объектами при помощи водозаборных сооружений, оборудованных насосными установками для забора подземных вод, стационарных, передвижных и плавучих сооружений по механическому и самотечному забору воды из поверхностных и морских вод, копаных шахтных колодцев, забивных и фильтровых колодцев и малых сооружений для использования подземных вод, работающих без принудительного понижения уровня воды, водоотводящих сооружений, предназначенных для спуска в поверхностные и морские воды коллекторно-дренажных ливневых и других сточных вод, а также вод, откачиваемых из шахт, карьеров и разрезов, поглощающих скважин и колодцев для сброса сточных вод в подземные водоносные горизонты, сооружений для отведения сточных вод на сельскохозяйственные поля орошения, плотин и других водонапорных и водорегулирующих сооружений, оросительных, обводнительных, оросительно-обводнительных и осушительных систем.

Разрешение на специальное сельскохозяйственное водопользование выдается органами по регулированию использования и охраны вод по согласованию с органами, осуществляющими надзор (санитарный, ветеринарный, горный). Сельскохозяйственные и другие работы на водных объектах или прибрежных полосах (зонах) водоемов, не связанные с осуществлением специального водопользования, но влияющие на состояние вод, производятся согласно ст. 11 Основ водного законодательства по согласованию с органами по регулированию

⁶ См.: СП СССР. 1977. № 19. Ст. 118.

⁷ См.: Сборник нормативных актов по вопросам использования и охраны вод. М., 1980. С. 61.

⁸ См.: Сборник нормативных актов по охране природы. М., 1978. С. 274.

использования и охраны вод, исполкомам местных Советов народных депутатов и другими органами в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик. Выдача разрешений на специальное водопользование при выполнении указанных работ не производится. В соответствии с п. 2.3 «Инструкции о порядке согласования и выдачи разрешения на специальное водопользование» разрешения на специальное водопользование выдаются предприятиям, организациям и учреждениям, на балансе или в собственности которых находятся сооружения или технические устройства, при помощи которых осуществляется водопользование. Разрешение на водопользование для межхозяйственных (межотраслевых) оросительных, осушительных, обводнительных и других водохозяйственных систем выдается соответствующим управлением этих систем. Разрешения на забор воды из указанных систем и на сброс в них сточных вод другими водопользователями выдаются при условии согласования условий забора и сброса вод с органами санитарного, ветеринарного и горного надзора, рыбхоза, геологии, с управлениями оросительных, осушительных, обводнительных и других водохозяйственных систем.

Что касается пользования водой из внутрихозяйственных мелиоративных систем, то в этом случае разрешение на пользование дают органы по регулированию использования и охраны вод по согласованию с сельскохозяйственным предприятием, в чьем обособленном водопользовании находятся воды и на балансе которых находятся водохозяйственные сооружения.

По условиям предоставления водных объектов в пользование различается обособленное и совместное пользование водами.

Обособленное водопользование имеет место в том случае, если водные объекты либо воды мелиоративных систем предоставляются полностью или частично в пользование одного предприятия. В обособленном водопользовании находится водный объект (озеро, пруд), расположенный в пределах территории сельскохозяйственного предприятия, либо его часть в случае, если водоем располагается на территории нескольких предприятий, а также на участках, предоставленных сельскохозяйственным предприятиям из земель государственного запаса. Предоставление водоема в обособленное пользование может происходить и в порядке специаль-

ного сельскохозяйственного водопользования в строительстве и эксплуатации оросительных, осушительных, обводнительных систем и водохранилищ. В соответствии со ст. 15 Основ водного законодательства в обособленное пользование водные объекты предоставляются полностью или частично на основании постановления Совета Министров союзной республики или Совета Министров автономной республики, решения исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов либо иного уполномоченного на то государственного органа в порядке, установленном законодательством Союза ССР и союзных республик.

В соответствии со ст. 14 Основ водного законодательства предприятия, организации и учреждения, которым водные объекты представлены в обособленное пользование, в случаях, установленных законодательством Союза ССР и союзных республик, вправе разрешать другим предприятиям, организациям и учреждениям, а также гражданам вторичное водопользование по согласованию с органами по регулированию использования и охраны вод.

Право обособленного водопользования возникает также при использовании воды из искусственного водохозяйственного сооружения, например водохранилища. В соответствии со ст. 14 Основ водного законодательства водохранилища принадлежат к категории водных объектов. Вместе с тем, на наш взгляд, внутрихозяйственные водохранилища по существу являются водохозяйственными сооружениями. Строительство водохранилищ подчинено определенным целям (например, специально для сельскохозяйственного производства, питьевых нужд и т. д.). Сельскохозяйственные предприятия, создающие водохранилища, определяют дальнейшее целевое назначение использования его вод. Они могут предоставлять его воды во вторичное пользование, определять его дальнейшую судьбу, вплоть до уничтожения. Например, если создание водохранилища наносит существенный вред хозяйству колхоза, либо природным ресурсам (землям, водам, лесам), либо водохранилище исчерпало свое целевое назначение, сельскохозяйственное предприятие может поставить вопрос о его спуске, который должен решаться совместно с органами по охране природы. Аналогично может решаться вопрос об обособленном водопользо-

почв строительство перепадов, прудов, водоемов, лиманов. Это предусмотрено и в других постановлениях, которые направлены на всемерную поддержку инициативы колхозов и совхозов и оказание им всемерной помощи в организации орошения и осушения земель за счет средств хозяйств с привлечением вод местного стока¹⁵. Постановления остались невыполненными по причине стремления Минводхоза СССР заниматься крупными гидротехническими проектами, в основном связанными с переброской стока больших рек. Это не могло не сказаться на развитии использования стока малых рек, ручьев.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О прекращении работ по переброске части стока северных и сибирских рек» поручено продолжить изучение научных проблем, связанных с региональным перераспределением водных ресурсов, на основе проведения всесторонних экономических и экологических исследований¹⁶. Важное значение в этих исследованиях должны занять вопросы, связанные с развитием сельскохозяйственного производства на основе местного стока малых рек, водохранилищ, прудов и т. д., состоящих в обособленном пользовании сельскохозяйственных предприятий.

При предоставлении водоема в совместное пользование сельскохозяйственными водопользователями может осуществляться как общее, так и специальное водопользование. При общем пользовании из водоема, расположенного на границе двух сельскохозяйственных предприятий, предоставленного им в совместное пользование, предприятия имеют право пользоваться водным объектом для различных, в том числе сельскохозяйственных нужд, не испрашивая при этом разрешения у органов по регулированию использования и охраны вод и друг у друга.

При специальном сельскохозяйственном водопользовании, связанном с применением технических сооружений и устройств (оросительных, осушительных, обводнительных систем), из водного источника, предоставленного в совместное пользование эксплуатационным организациям или сельскохозяйственным предприятиям, возникают иные правовые отношения. Основанием

¹⁵ См.: Там же. 1975. № 21. Ст. 144; 1967. № 17. Ст. 94; 1972. № 21. Ст. 116; 1978. № 7. Ст. 45.

¹⁶ См.: Моск. правда. 1986. 20 авг.

возникновения права специального сельскохозяйственного водопользования является получение разрешения на специальное водопользование, выдаваемое органами по регулированию использования и охраны вод и исполкомами местных Советов народных депутатов по согласованию с органами, осуществляющими санаторный, ветеринарный и горный надзор за использованием вод.

Водопользователи не должны допускать фактов самовольного захвата воды путем строительства самотечных водотоков, водозаборных насосных установок, перебора воды при самовольном распределении. На практике это приводит к нарушениям интересов других водопользователей, к недополучению ими положенной воды. Например, в постановлении Совета Министров Туркменской ССР от 10 сентября 1975 г. «Об упорядочении водозабора из Карагадинского канала им. В. И. Ленина» говорится, что увеличение числа насосных установок отдельными хозяйствами приводит к нарушению нормальной подачи воды по каналу, в связи с чем хозяйства не получают воду в необходимых количествах¹⁷.

Использование водных объектов, предоставленных в совместное пользование, должно осуществляться при соблюдении принципа комплексного использования вод, который заключается в том, что природные запасы воды необходимо использовать для решения общегосударственных задач, а не в интересах только отдельных отраслей народного хозяйства или ведомств, а также для удовлетворения потребностей в воде из данного водного объекта всех заинтересованных водопользователей¹⁸. Проблема дефицита природных запасов воды предполагает установление порядка очередности использования водных объектов. Применительно к районам орошаемого земледелия и отгонного животноводства в водном законодательстве союзных республик установлен приоритет второго порядка для сельскохозяйственных водопользователей из водных источников, предоставленных в совместное пользование предприятий различных отраслей народного хозяйства. При

¹⁷ См.: Атаев М. Правовое регулирование сельскохозяйственного водопользования в Туркменской ССР. Ашхабад, 1985. С. 105.

¹⁸ См.: Тимофеев Л. А. Принцип комплексного использования водных ресурсов в современном водном законодательстве // Сов. государство и право. 1976. № 7. С. 84.

этом сначала обеспечиваются интересы питьевого и бытового водопользования, а затем сельскохозяйственного водопользования. Например, в Азербайджанской ССР водные объекты, расположенные на территории отгонных пастбищ, предоставляются преимущественно для нужд животноводства при условии первоочередного удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения. Однако, учитывая приоритет права сельскохозяйственного водопользования, при совместном водопользовании должны быть учтены интересы и иных водопользователей в полном соответствии с содержанием принципа комплексного использования водных ресурсов.

На практике нередко возникают вопросы, связанные с разграничением первичного и вторичного водопользования. Первичные водопользователи вправе разрешать вторичное водопользование предприятиям, организациям и учреждениям по согласованию с органами по регулированию использования и охраны вод. Определенную сложность представляют взаимоотношения управлений мелиоративных систем и обслуживаемых ими хозяйств, а также взаимоотношения сельскохозяйственных предприятий с мелиоративными объединениями и районными производственными объединениями «Полив», обслуживающими внутрихозяйственные оросительные системы и организующие проведение поливов сельскохозяйственных культур. УОС выступают как первичные водопользователи, забирая воду в каналы межхозяйственных мелиоративных систем из водных объектов. Они являются первичными водопользователями из источника орошения (реки, озера). В свою очередь, сельскохозяйственные предприятия выступают как первичные водопользователи из каналов межхозяйственных мелиоративных систем.

Мелиоративные объединения и РПО «Полив», обслуживающие внутрихозяйственные оросительные системы, выступают как первичные водопользователи, которые организуют водопользование в рамках сельскохозяйственного предприятия. Они предоставляют воду во вторичное пользование гражданам, использующим воду для поливов приусадебных участков. В случае, когда внутрихозяйственная оросительная сеть состоит на балансе Управлений оросительных систем, отношения первичного и вторичного пользования водами возникают между УОС и сельскохозяйственным предприятием. Установление хозрасчетных отношений между

водохозяйственными и сельскохозяйственными предприятиями, введение платы за сельскохозяйственное водопользование предполагает, на наш взгляд, исключение из основания классификации условий предоставления и деления на первичных и вторичных водопользователей.

В соответствии со ст. 14 Основ водного законодательства в основу классификации права водопользования положено целевое назначение использования водных объектов. Этот признак является определяющим и для классификации права сельскохозяйственного водопользования. Сельскохозяйственное водопользование можно подразделить на два вида — пользование водами для нужд земледелия и пользование водами для нужд животноводства.

Возможно дальнейшее деление сельскохозяйственного водопользования на виды в зависимости от характера воздействия на водный источник: водопользование при орошении и водопользование при осушении земель, имея в виду, что в первом случае происходит забор воды из источника, а втором — сброс. Применительно к использованию вод для нужд животноводства можно разделить водопой скота, водоснабжение животноводческих ферм, обводнение отгонных пастбищ, скотопрогонных трасс.

2. ПРАВО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ НУЖД ЗЕМЛЕДЕЛИЯ

Водопользование для нужд земледелия предполагает ряд организационно-технических форм, своеобразие которых заключается в различии способов доставки (транспортировки воды), полива орошаемых земель и в воздействии на водный объект. Эти различия имеют важное значение в правовом регулировании данных отношений, поскольку затрагивают взаимоотношения различных субъектов права сельскохозяйственного водопользования. Среди них централизованное и децентрализованное орошение и осушение земель при помощи внутрихозяйственных и межхозяйственных осушительных и оросительных систем, а также орошение и осушение при помощи специальных оросительных и осушительных систем (орошение сточными водами, лиманное орошение, орошение при помощи рисовых оросительных систем, осушение при помощи польдерных систем).

Следует отметить, что исследованию вопросов правового регулирования водопользования для нужд земледелия в юридической литературе было уделено недостаточно внимания. В основном в ней анализировались вопросы правового регулирования водопользования при централизованной подаче воды из государственных оросительных систем. Мы рассмотрим специфику каждого из видов права водопользования для нужд земледелия, правовые проблемы, возникающие при применении различных способов орошения и осушения земель.

Вопросы правового регулирования водопользования при централизованной подаче воды сельскохозяйственным предприятиям исследовались в работах Козткиной И. А., Колбасова О. С. и Шейнина Л. Б.¹⁹ Однако авторы ограничивались изложением отдельных проблем взаимоотношения сельскохозяйственных водопользователей друг с другом. Вместе с тем при централизованной подаче воды сельскохозяйственным предприятиям при помощи межхозяйственных и внутрихозяйственных оросительных систем возникает сложный комплекс правовых отношений, особенностью которых является дифференциация права пользования водами управлений оросительных систем, сельскохозяйственных предприятий и специализированных производственных объединений, проводящих полив сельскохозяйственных культур.

Процесс орошения земель при централизованной подаче воды с помощью государственных оросительных систем делится на несколько этапов: забор воды из источника орошения, ее транспортировку, полив орошаемых земель и отвод вод посредством коллекторно-дренажной сети. Это предполагает различие прав и обязанностей сельскохозяйственных водопользователей на каждом этапе орошения. Право на получение воды из источника орошения возникает с момента пуска головных водозаборных сооружений и устройств, забирающих и отводящих воду в магистральные каналы из водного источника. УОС вправе и обязано отводить воду лишь в том количестве, которое предусмотрено в проектной мощности оросительной системы. В связи с этим требования по обеспечению рационального

¹⁹ См.: Козткина И. А. Вопросы водопользования колхозов. М., 1959; Колбасов О. С. Законодательство о водопользовании в СССР; Шейнин Л. Б. Указ. соч.

использования вод должны быть обращены не только к УОС, но и к проектным организациям, разрабатывающим проект оросительной системы. Оросительные системы должны проектироваться во взаимной увязке с ведением сельскохозяйственного производства. Проектный режим орошения, с одной стороны, обеспечивает повышение плодородия орошаемых земель, исключает возможности повышения уровня грунтовых вод, возникновения эрозии, заболачивания и засоления почвы, с другой — способствует рациональному забору воды из водного источника. В соответствии со ст. 10 Основ водного законодательства предусмотрено запрещение ввода в эксплуатацию оросительных и обводнительных систем, водохранилищ и каналов до проведения мероприятий, предусмотренных проектами, предотвращающими загрязнение и засорение вод или их вредное воздействие, затопление, подтопление, заболачивание и засоление земель и эрозию почв.

Проекты оросительных систем помимо возможности обеспечения водой сельскохозяйственных предприятий для ведения сельскохозяйственного производства предусматривают использование вод для водоснабжения, выработки электроэнергии, развития рыбного хозяйства, водного транспорта.

Право УОС на получение воды возникает только после выдачи разрешений на специальное водопользование. Реализация права водопользования УОС обеспечивается общесистемным планом водопользования, разрабатываемым на основе внутрихозяйственных планов водопользования сельскохозяйственных предприятий. В общесистемном плане водопользования УОС определяется, в каком количестве и в какие сроки вода должна быть забрана из водного объекта и подана сельскохозяйственным предприятиям. Общесистемный план водопользования сводится к заблаговременному определению возможностей и потребностей забора воды из источника орошения с последующим распределением ее и подачей хозяйствам-водопользователям. УОС составляют общесистемные планы на календарный год. После утверждения общесистемного плана водопользования у УОС возникает право забрать воды в том количестве и в те сроки, которые предусмотрены планом.

На УОС должна быть возложена обязанность по сохранению того количества воды мелиоративных кана-

лов, которое бы в полной мере обеспечивало потребности в воде сельскохозяйственных предприятий. Это должно выражаться в соблюдении режима наполнения каналов, борьбы с фильтрацией и испарением, организацией мероприятий, обеспечивающих надлежащее техническое состояние и благоустройство магистральных каналов, контроль за качеством вод, имея в виду, что крупные магистральные каналы могут быть использованы для нужд судоходства, гидроэнергетики, лесосплава и т. д. К сожалению, в водном законодательстве лишь в общем виде установлены нормы, регулирующие порядок эксплуатации вод и мелиоративных каналов, режима их накопления, распределения воды водопользователям, борьбы с фильтрацией воды из каналов, т. е. прав и обязанностей УОС по рациональному использованию и охране воды, заключенной в мелиоративных каналах.

Основным показателем, отражающим деятельность УОС, является выполнение общесистемного плана водопользования, т. е. плана забора воды из водного источника и подачи ее в хозяйства на водовыделах. В случае выполнения плана работа УОС оценивается положительно и обслуживающему персоналу предоставляется премия. Однако на практике бывают случаи, когда, несмотря на выполнение общесистемного плана водопользования, эффективность сельскохозяйственного производства в целом снижается, причем в обильном или нормальном по количеству воды в источнике орошения году. УОС, превышая нормы забора воды из водного объекта, перевыполняет план по подаче воды на водовыделах в хозяйства. При этом происходит значительное повышение оросительной нормы, что приводит к нежелательным для сельскохозяйственных предприятий последствиям (засолению и заболачиванию земель, снижению урожайности сельскохозяйственных культур). В связи с этим УОС должны четко выполнять планы водозабора и подачи воды хозяйствам-водопользователям с учетом климатических факторов, а деятельность организации, недовыполнившей план, следует оценивать с точки зрения проведения необходимого количества поливов заданной нормы.

Таким образом, деятельность УОС следует оценивать не только по выполнению общесистемного плана забора и подачи воды сельскохозяйственным предприятиям, но и по четкому соблюдению кратности полива,

оросительной нормы, режимов полива, предусмотренных внутриводпользовательными планами водопользования.

На практике УОС помимо общесистемных планов водопользования составляют планы физической площади сельскохозяйственных культур, план влагозарядковых поливов под урожай будущих культур, план кратности полива и план полива основных сельскохозяйственных культур. Наряду с этим в общесистемных планах отражаются орошаемые земли по каждому хозяйству-водопользователю, режимы орошения земель, принятые для каждого хозяйства²⁰. Разработка таких планов способствует приближению деятельности УОС к сельскохозяйственному производству, обеспечивает материальную заинтересованность водохозяйственных организаций в достижении конечного результата — получения высоких урожаев сельскохозяйственных культур.

На этапе распределения воды из межхозяйственной оросительной сети во внутриводпользовательную имеют место два вида правовых отношений сельскохозяйственного водопользования: с одной стороны, между УОС и сельскохозяйственными предприятиями, с другой — между УОС и мелиоративными объединениями или РПО «Полив», на баланс которых передаются мелиоративные фонды колхозов и совхозов.

В обоих случаях УОС обязано подать воду в пункт выдела во внутриводпользовательную систему сельскохозяйственного предприятия, после чего она поступает в его полное распоряжение. В свою очередь, сельскохозяйственные предприятия имеют право получать и равномерно в течение суток использовать воду в объеме и в сроки, установленные планами водопользования.

Основным юридическим актом, регулирующим водопользование сельскохозяйственного предприятия, является внутриводпользовательный план водопользования. Колхозы и совхозы и другие предприятия, организации и граждане обязаны своевременно разрабатывать и предоставлять на согласование в УОС на утверждение в исполком районных советов народных депутатов внутриводпользовательные планы водопользования. Внутриводпользовательные планы водопользования являются составной частью производственного плана сельскохо-

²⁰ См.: Яковлев В. Н. Водное право Молдавской ССР. Кишинев, 1981. С. 188.

зяйственного предприятия. Они определяют объем и динамику забора воды из государственных оросительных систем и устанавливают порядок внутрихозяйственного распределения воды между бригадами, отделениями совхозов и отдельными подразделениями, осуществляющими полив сельскохозяйственных культур. Планы внутрихозяйственного водопользования составляются гидротехником сельскохозяйственного предприятия под руководством главного агронома хозяйства одновременно с производственно-финансовым планом. Все показатели производственного плана увязываются с плановыми показателями водопользования. В них включаются как вопросы рационального использования воды, так и вопросы, связанные с организацией территории хозяйства, системой агротехнических мероприятий, направленных на повышение урожая поливных культур, которые тесно увязываются с проведением водозабора и поливов сельскохозяйственных культур.

Внутрихозяйственный план водопользования сельскохозяйственного предприятия составляется с соблюдением следующих условий. Во-первых, потребность в оросительной воде определяется на основании плана размещения культур, режима орошения и площади культур. Во-вторых, в планах внутрихозяйственного водопользования учитывается возможность проведения послеполивных обработок земли в оптимальные сроки, а также внедрение прогрессивных способов полива. Поливы должны быть спланированы непрерывно и с наименьшей продолжительностью. Площади орошения пропашных культур согласовываются с производительностью тракторов на послеполивных обработках. В-третьих, внутрихозяйственный план водопользования должен охватывать вегетационный и невегетационный периоды. Планирование водопользования в хозяйствах согласовывается с выполнением работ по поддержанию каналов и сооружений внутрихозяйственной оросительной сети в надлежащем состоянии. Поэтому важнейшей обязанностью сельскохозяйственных предприятий является содержание в технически исправном состоянии внутрихозяйственной оросительной сети. В-четвертых, при составлении плана внутрихозяйственного водопользования хозяйства-водопользователя исходят из установленного хозяйству лимита на получение воды в различные периоды поливного сезона. Лимиты устанавливаются и увязываются с наличием водности водного

источника, пропускной способности сети и являются обязательными для хозяйств-водопользователей.

В планах внутрихозяйственного водопользования помимо потребностей в воде для орошения земель предусматриваются и другие нужды (полив приусадебных участков, коллективных огородов, водоснабжения животноводческих ферм, промывки засоленных почв, хозяйственно-бытовые, коммунальные нужды и т. д.).

Одним из важнейших условий получения воды для орошения является подготовка мелиоративных земель, на которых предполагается использовать оросительную воду. В случае, если качество планировки орошаемых земель неудовлетворительное, УОС имеет право ограничить подачу воды. Это объясняется тем, что полив неспланированных земель приводит к затоплению, заболачиванию отдельных участков. Окончательное решение вопроса о сокращении подачи воды хозяйствам, в которых имеются неспланированные орошаемые земли, предоставляется исполкому Совета народных депутатов, который утверждает внутрихозяйственные и общесистемные планы водопользования.

В сельскохозяйственном водопользовании наблюдается несогласованность между планами водопользования и предоставлением оросительной воды хозяйствам. Передко внутрихозяйственные планы водопользования составляются без учета характеристики земель. Поливные режимы сельскохозяйственных культур во многих республиках устарели. Внутрихозяйственные планы составляются с большим опозданием, создается неувязка между внутрихозяйственными планами и фактической подготовкой оросителей к поливу площадей, в результате чего сельскохозяйственные предприятия, будучи неподготовленными к приему воды в указанные в плане внутрихозяйственного водопользования сроки, сбрасывают оросительную воду на пустыри и коллекторно-дренажную сеть.

Целесообразно в связи с этим предоставить право УОС прекращать доставку воды во внутрихозяйственную оросительную сеть до полной фактической подготовки сельскохозяйственных предприятий к ее приему.

Основным юридическим актом, порождающим отношения водопользования между УОС и сельскохозяйственными предприятиями являются внутрихозяйственные планы водопользования. О. С. Колбасов отмечал, что «внутрихозяйственный план водопользования ока-

зывается тем юридическим фактом, в силу которого абстрактно выраженные в законе права и обязанности сторон по водопользованию становятся конкретными правами и обязанностями данных субъектов»²¹.

Во внутрихозяйственных планах водопользования права и обязанности сторон по водопользованию между УОС и хозяйствами-водопользователями недостаточно конкретизированы и требуют определенного развития. Так, например, в них не предусмотрены условия водопользования применительно к маловодным годам, ответственность УОС за недопоставку воды, за нерациональное использование воды сельскохозяйственными предприятиями, несвоевременную подготовку мелиорируемых земель к проведению поливов и т. д. В связи с этим заслуживают поддержки неоднократные предложения ученых-юристов о введении договорной формы при подаче и приеме воды между сельскохозяйственными предприятиями и УОС²².

Одним из важнейших резервов повышения продуктивности сенокосов и лугов является *лиманное орошение*, которое применяется в засушливых районах Калмыкии, Поволжья и Казахстана. Лиманное орошение получило распространение в нашей стране не случайно. Площадь лиманного орошения в СССР может быть доведена до 11 млн га, что говорит о больших перспективах развития этого вида орошения²³.

Лиманное орошение представляет собой однократную весеннюю влагозарядку почвы талыми водами, направленную на создание условий для увеличения урожайности различных сельскохозяйственных культур²⁴. Как правило, это достигается путем насыпки земляных валов, предназначенных для задержания на определенной площади определенного количества воды, образуемой в результате весеннего половодья, и вод местного стока.

²¹ Колбасов О. С. Законодательство о водопользовании в СССР. С. 54.

²² См.: Козькина И. А. Правовые отношения колхозов-водопользователей с управлениями государственных оросительных систем в РСФСР. М., 1959. С. 103—104; Колбасов О. С. Указ. соч.; Первушин А. П. Хозяйственный договор в деятельности предприятия сельского хозяйства. М., 1976. С. 193—194.

²³ См.: Островная Н. Н. Водные ресурсы районов лиманного орошения // Лиманное орошение. М., 1978. С. 5—24.

²⁴ См.: Шумаков Б. Б. Гидромелиоративные основы лиманного орошения. Л., 1979. С. 3.

Развитие лиманного орошения в настоящее время ведется низкими темпами. Основной причиной этого является недостаточно высокое качество проектов систем лиманного орошения, которые, с одной стороны, приводят к выходу из строя гидротехнических сооружений, с другой — затрудняют использование орошаемых земель²⁵. В связи с этим необходимо установить ответственность за качество проектирования системы лиманного орошения. Эффективность проектов лиманного орошения должна определяться получением урожайности с каждого гектара орошаемой площади.

Следует отметить недостаточную законодательную разработку проблем, возникающих в связи с использованием водных ресурсов для орошения лиманов. К настоящему времени правовые вопросы, связанные с регулированием водопользования при данном виде орошения, были упомянуты лишь в работе О. С. Колбасова²⁶. В законодательстве отдельных союзных республик предусмотрены нормы, регулирующие отношения водопользования при лиманном орошении, которое осуществляется как задержанием сезонного поверхностного стока, так и путем утилизации воды, сбрасываемой из водохранилищ, рек, оросительных и обводнительных каналов.

Право водопользования при лиманном орошении основано в первую очередь на выявлении специфики источника орошения и самого способа орошения. Важное правовое значение имеет вид лимана и зависимость его наполнения от источника орошения. Лиманы подразделяются на естественные и искусственные. Естественные лиманы представляют собой понижения степи, различные по глубине, форме и площади. Искусственные лиманы сооружаются путем строительства земляных валов, дамб, устройства различного рода гидротехнических сооружений.

В зависимости от водного источника, из которого осуществляется лиманное орошение, лиманы подразделяются на заполняемые разливами степных рек талыми водами, стекающими с вышерасположенных водосборов и наполняемые из каналов обводнительных и оросительных систем. Совокупность дамб, валов, каналов, водовыпускных и других сооружений, предназна-

²⁵ См.: Там же. С. 5.

²⁶ См.: Колбасов О. С. Указ. соч. С. 60.

ченных для задержания, равномерного распределения воды на орошаемой площади и своевременного ее сброса называется системой лиманного орошения. Учитывая использование гидротехнических сооружений, задерживающих талые воды с вышерасположенных водосборов, данный вид лиманного орошения регулируется нормами права водопользования для нужд земледелия.

Ввиду того, что гидротехнические сооружения, используемые при лиманном орошении, воздействуют на водный источник, в водном законодательстве необходимо распространить порядок выдачи разрешения на специальное водопользование при осуществлении данного вида орошения земель. Это будет способствовать более четкому контролю со стороны органов охраны природы за вводом в действие систем лиманного орошения.

В целях рационального использования вод и охраны земель необходимо установить обязанность сельскохозяйственных предприятий и организаций, эксплуатирующих лиманы, не допускать бесхозяйственного излива воды, предотвращать засоление и заболачивание земель при лиманном орошении. В то же время не оставлять затопленными площади водообеспеченные, лиманных земель, что создает неблагоприятные условия для роста кормовых культур.

Основное требование, которое должно выполняться при затоплении лиманов — правильное расположение кормовых угодий на участке орошения и увлажнение почвы, соответствующее поливной норме. Нормой лиманного орошения называется количество воды, необходимое для создания в расчетном слое почвы запасов воды, достаточной для получения высокого урожая возделываемой культуры. В связи с этим в законодательстве необходимо установить обязанность сельскохозяйственных предприятий и органов, эксплуатирующих системы лиманного орошения, соблюдать нормы затопления лиманов.

Право водопользования при лиманном орошении во многом зависит от решения вопроса о праве колхозов, совхозов и других предприятий на устройство водонапорных сооружений. Как правило, этот вопрос решается в зависимости от того, кем были построены земельные дамбы, валы, водонапорные и другие гидротехнические сооружения, применяемые при лиманном орошении, и на чьем балансе они состоят. Этот вопрос в

большинстве случаев возникает в связи с ответственностью сельскохозяйственных предприятий, ведущих лиманное орошение, за нерациональное использование водных ресурсов на лиманах. В законодательстве необходимо установить, что ответственность за нерациональное использование воды и снижение урожайности сельскохозяйственных культур несут те организации, на балансе которых находится система лиманного орошения, поскольку они, как правило, планируют и ведут контроль за водопользованием, а также осуществляют регулирование водного режима почв. В том случае, если система лиманного орошения состоит на балансе УОС, но расположена на землях сельскохозяйственного предприятия, между УОС и колхозом или совхозом должен быть составлен договор, определяющий права и обязанности сторон по рациональному использованию вод и обеспечению надлежащего использования земель лиманов.

Орошение сточными водами сельскохозяйственных угодий является комплексным мероприятием, которое способствует повышению плодородия почвы, урожая возделываемых культур и одновременно является средством охраны водоемов от загрязнения.

Одной из существенных мер по увеличению площадей орошаемых земель является устройство *земледельческих полей орошения*. Потенциальная возможность развития земледельческих полей орошения в СССР определяется ориентировочно в 10—12 млн га, что может обеспечить прием не менее 60 % всего количества образующихся бытовых и производственных сточных вод²⁷.

Земледельческие поля орошения создаются на землях сельскохозяйственных и других предприятий, организаций без изъятия из пользования по решению исполнительных комитетов Советов народных депутатов для круглосуточного и круглогодичного приема сточных вод и использования их в качестве удобрения сельскохозяйственных культур.

Правовое регулирование водопользования при орошении сточными водами имеет определенную специфику по сравнению с другими видами орошения земель.

²⁷ См.: Беличенко Ю. П., Шевцов М. М. Рациональное использование и охрана водных ресурсов. М., 1980. С. 70.

В юридической литературе этим вопросам уделено недостаточно внимания.

Своеобразие правового регулирования водопользования при орошении сточными водами заключается в специфике воздействия сточных вод на водный объект и в самом объекте, в оригинальном круге субъектов права, участвующих в орошении, а также в санитарно-гигиенических мероприятиях по оценке качества сточных вод. Сброс сточных вод предприятий, организаций, учреждений в водные объекты рассматривается водным законодательством как один из видов водопользования²⁸. На сельскохозяйственных полях орошения водохозяйственные сооружения представляют собой естественные или искусственно созданные пруды-накопители, пруды-испарители и биологические пруды, которые предназначаются для очистки сточных вод, их накопления, а затем использования с целью полива сельскохозяйственных земель. Водоёмы в системе сельскохозяйственных полей орошения обеспечивают регулирование поступления сточных вод, которые затем забираются из этих прудов оросительной сетью и используются для полива.

Сброс сточных вод для орошения сельскохозяйственных земель относится к виду специального водопользования, осуществляемого с применением сооружений и технических устройств. Перед тем как оформить разрешение на специальное водопользование, сельскохозяйственные предприятия обязаны получить заключение о целесообразности использования сточных вод для орошения.

Сбор сточных вод в пруды-накопители и биологические пруды является, как правило, последним этапом перед проведением поливов сельскохозяйственных полей орошения. Соответственно качество вод, содержащихся в этих водоёмах, в большой степени приближается к качеству природных вод, что также является причиной признания их водными объектами. В некоторых случаях на сельскохозяйственных полях орошения используются смешанные сточные воды, т. е. воды, собранные в биологические пруды и пруды-накопители, разбавленные водами, забранными из природных водных объектов. В этом случае подача речной воды на сельскохозяйственные

²⁸ См.: Каверин А. М. Правовая охрана вод от загрязнения. М., 1977. С. 38—39.

поля орошения допускается с разрешения органов по регулированию использования и охраны вод и органов санитарного надзора.

Режим водопользования на биологических прудах и прудах-накопителях осуществляется на основании специальных графиков, разработанных с учетом плана водопользования, составленного управлением эксплуатации сельскохозяйственных полей орошения либо сельскохозяйственным предприятием. Органы по эксплуатации сельскохозяйственных полей орошения совместно с органами по регулированию использования и охране вод обязаны следить за водным режимом прудов, режимом затопления, колебанием уровня воды в водоёмах и т. д.

Эти факторы обосновывают точку зрения об отнесении прудов-накопителей и биологических прудов к разновидности водохозяйственных сооружений. Признание их водохозяйственными сооружениями способствует уяснению взаимоотношений между субъектами права водопользования при орошении сточными водами. В целом круг субъектов водопользования при орошении сточными водами аналогичен субъектам водопользования при централизованной подаче вод для орошения земель. Основными из них являются управления эксплуатации сельскохозяйственными полями орошения и сельскохозяйственные предприятия, в случае если они своими силами устраивают сельскохозяйственные поля орошения.

Специфическим для права водопользования при орошении сельскохозяйственных земель сточными водами является появление нового субъекта — промышленных, коммунальных, бытовых, пищевых предприятий, осуществляющих сброс сточных вод, которые способствуют созданию на сельскохозяйственных землях не только благоприятного водного режима, но и содержат питательные вещества, улучшающие плодородие земель. В связи с этим не всякое предприятие, сбрасывающее сточные воды, может быть признано субъектом права водопользования для нужд сельского хозяйства. Предприятия по переработке сырья животного происхождения, биофабрики, больницы, боевые не относятся к их числу.

Права и обязанности субъектов по водопользованию на сельскохозяйственных полях формируются, исходя из планов сельскохозяйственного и внутрихозяйственного водопользования, а также договоров, которые опреде-

ляют участие сторон в затратах на организацию сельскохозяйственных полей орошения, а также права и обязанности сторон по водопользованию.

Промышленные предприятия, использующие свои сточные воды в сельском хозяйстве, обязаны подготовить эти воды и обеспечить своевременную подачу до водозабора на основе договоренности с хозяйствами, которые, в свою очередь, обязаны своевременно их принять, распределить, доочистить в очистительных сооружениях без сброса за пределы орошаемой территории, с учетом санитарных правил эксплуатации. Сельскохозяйственные предприятия обязаны по договору провести агротехнические и мелиоративные приемы подготовки орошаемых земель. В случае подачи воды, не отвечающей определенным требованиям по количеству и качеству, хозяйство имеет право прекратить прием сточных вод, известив при этом водопользователя. Если же сброс недоброкачественной воды был произведен, предприятие, поставляющее сточные воды, обязано возместить убытки за ущерб посевам сельскохозяйственных предприятий. Договорная форма между водопользователями на сельскохозяйственных полях орошения требует самостоятельного анализа.

Важное значение в правовом регулировании водопользования на сельскохозяйственных полях орошения играет обеспечение санитарно-гигиенических правил, предупреждающих вредное воздействие сточных вод на окружающую среду, охраняющих прилегающую территорию, животных от воздействия на них сточных вод.

При выборе способа и техники полива необходимо учитывать вид сточных вод, их химический состав, почвенно-мелиоративные и климатические условия, режим орошения сельскохозяйственных культур, условия проведения поливов и т. д.

Осушение земель представляет собой комплекс мероприятий, направленных на регулирование водного режима сельскохозяйственных земель с целью создания благоприятных условий для получения высоких урожаев сельскохозяйственных культур. Оно включает в себя комплекс различного рода мероприятий, направленных на удаление воды с избыточно увлажненных земель.

При проведении осушительных мероприятий складываются правовые отношения, регулируемые различными отраслями права. В юридической литературе вы-

сказана точка зрения, в соответствии с которой отношения по осуществлению осушительных мелиораций относятся к земельно-правовым²⁹.

Преобладающее значение земельных отношений в процессе проведения осушительных мелиораций несомненно. Вместе с тем в этом процессе складываются отношения и по использованию водных ресурсов, в результате которых происходит сброс воды с осушительных систем в водные объекты, которые затем используются для орошения осушенных территорий в засушливые периоды года. Эти отношения в основном регулируются общими нормами водного законодательства о сбросе сточных вод с предъявлением к сельскохозяйственным предприятиям общих требований по охране водных объектов при сбросе сточных вод³⁰. При этом учитывается то обстоятельство, что данные водные источники в дальнейшем должны использоваться для орошения в необходимых случаях осушенных земель.

3. ПРАВО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ НУЖД ЖИВОТНОВОДСТВА

Вода является важнейшим компонентом пищи животных. Поэтому правильная организация водопользования играет важную роль в увеличении продукции животноводства. Ускорение темпов интенсификации животноводства требует концентрации поголовья скота на ограниченной площади, изменение традиционных форм и методов его содержания. Животноводство является крупным потребителем воды, поскольку свыше $\frac{2}{3}$ природных кормовых угодий СССР расположены в засушливых зонах, где ощущается острый дефицит водных ресурсов. Это отрицательно влияет на эффективность использования природной кормовой базы и продуктивность животноводства³¹. При правильном обеспечении водой и кормами животные способны увеличить надой молока на 10—15%, прирост массы при нагуле — на 3—5%,

²⁹ См.: Турубинер А. М. Вопросы теории колхозного права. М., 1961. С. 31—32.

³⁰ См.: Каверин А. М. Указ. соч. С. 44—45.

³¹ См.: Мовисянц А. П. Пастбищное водоснабжение животноводства. М., 1980. С. 4.

настриг шерсти — до 16 %³². Важную роль в организации рационального использования вод в животноводстве играет право. Однако в юридической литературе правовые аспекты использования воды в животноводстве недостаточно исследованы. Если раньше проблемы водоснабжения животноводческих ферм решались сравнительно просто, то с появлением крупных животноводческих комплексов решение этих проблем значительно усложнилось.

В отличие от права пользования водами для нужд земледелия, которое тесно связано с правом сельскохозяйственного землепользования, право водопользования для нужд животноводства в большей степени соотносится с правом пользования водами для питьевых, бытовых и промышленных нужд.

Спецификой права пользования водами для нужд животноводства является его санитарно-ветеринарно-гигиеническое направление. Продуктивность и здоровье сельскохозяйственных животных и птиц зависит от обеспечения надлежащего качества воды, используемой для поения животных, которое не всегда в полной мере отвечает санитарно-гигиеническим требованиям. Это нередко приводит к снижению продуктивности животных и развитию у них различного рода заболеваний. Например, при продолжительном поении животных слабоминерализованной водой у них возникают заболевания, связанные с нарушением минерального обмена.

Для хозяйственно-питьевого водоснабжения можно считать допустимыми воды, минерализованные до пределов их вкусовой пригодности. Пригодность воды по ее минерализации для животных оценивается главным образом по тому, охотно ли пьют они воду или нет. Однако в соответствии с нормами проектирования (СНиП 11-31-74. Водоснабжение. Наружные сети и сооружения) допускается подача для водопоя животных воды с повышенным минеральным содержанием³³. Это положение требует пересмотра, поскольку вода, используемая для водопоя животных по степени ее загрязнения, не должна быть хуже воды, используемой для питьевых целей. Крупные животноводческие предприятия дол-

³² *Голосов И. М., Прибытков П. Ф.* Санитарно-гигиеническая оценка и использование воды в животноводстве. М., 1978. С. 7.

³³ См.: Сборник нормативных документов по вопросам использования и охраны вод. М., 1980. С. 63.

жны предъявлять к качеству воды самые жесткие требования. В связи с этим не рекомендуется поить животных из открытых водоемов и болот. Такие водопой ведут к заболеваниям животных.

Важное значение имеет выбор источника водоснабжения для нужд животноводства. Для систем централизованного и децентрализованного водоснабжения животноводческих ферм и комплексов источник водоснабжения определяется в соответствии с упомянутыми нормами проектирования и «Правилами технической эксплуатации систем сельскохозяйственного водоснабжения»³⁴. Водоснабжение животноводческих ферм, осуществляемое централизованно, производится с разрешения исполнительных комитетов сельских Советов народных депутатов, а обводнение пастбищ — исполнительных комитетов районных Советов народных депутатов по согласованию с органами, осуществляющими санитарный и ветеринарный надзор, и с органами по регулированию использования и охраны вод.

При осуществлении специального водопользования при помощи обводнительных систем, шахтных колодцев, скважин и т. д., используемых при заборе воды для нужд животноводства, разрешения выдаются после согласования с органами санитарного и ветеринарного надзора³⁵, которые предъявляют определенные требования к качеству воды. Как правило, вода, обеспечивающая нужды поения животных, промывку оборудования, приготовления кормов, санитарно-гигиенические и хозяйственные нужды обслуживающего персонала, должна быть питьевого качества. В районах с дефицитом пресной воды на указанные цели может быть использована и минерализованная вода с допустимой минерализацией для животных. Вместе с тем для технических нужд животноводческих ферм не допустимо использование воды, предназначенной для питьевых целей. В связи с этим необходимо применение на животноводческих фермах систем повторного оборотного водоснабжения.

Существует специфика использования подземных вод для нужд животноводства. Постановлением Совета Министров СССР от 4 сентября 1959 г. «Об усилении государственного контроля за использованием подземных

³⁴ См.: Правила технической эксплуатации систем сельскохозяйственного водоснабжения. М., 1983.

³⁵ См.: Сборник нормативных документов по вопросам использования и охраны вод. С. 63.

вод и о мероприятиях по их охране» установлен строго разрешительный порядок бурения новых скважин на воду и переоборудования разведочных скважин в эксплуатационные, обязательный для всех предприятий и организаций, независимо от ведомственной подчиненности³⁶. Бурение эксплуатационных скважин на воду, переоборудование разведочных скважин в эксплуатационные, строительство и переоборудование водозаборных сооружений для использования подземных вод населением и отраслями народного хозяйства производится только с разрешения республиканских органов геологии или территориальных геологических управлений по согласованию с местными органами государственного санитарного надзора и органами по регулированию использования и охраны вод.

Использование подземных питьевых вод для нужд, не связанных с питьевым и бытовым водоснабжением, может допускаться лишь в исключительных случаях с разрешения органов по регулированию использования и охраны вод. В число исключительных случаев включено и водопользование для нужд животноводства. Порядок выдачи разрешений на специальное водопользование предусмотрен постановлением Совета Министров СССР от 10 июня 1977 г. «О порядке согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование». Разрешение на специальное водопользование выдается после согласования водопользователями условий водопользования с органами геологии, если используются воды из подземных источников, а также при сбросе в подземные водные горизонты сточных вод³⁷.

Разрешение на устройство копаных шахтных колодцев, забивных фильтровых колодцев, а также водных источников, работающих без принудительного понижения уровня вод, выдают исполкомы местных Советов народных депутатов, а на землях государственного запаса и государственного лесного фонда — райисполкомы. Для получения разрешения на бурение или переоборудование водозаборных и водопоглощающих скважин в органы геологии республики либо территориальные геологические управления представляется проект водозабора (водосброса), предварительно согласованный с органами санитарного надзора, а в сельских районах

³⁶ См.: СП СССР. 1959. № 17. Ст. 135.

³⁷ См.: Там же. № 19. Ст. 118.

для объектов сельского хозяйства — с сельскохозяйственными и водохозяйственными органами. В соответствии с упомянутым постановлением Совета Министров СССР при выдаче разрешений на забор воды для нужд животноводства, рыбоводства, предприятий по хранению и переработке сырья животного происхождения обязательно согласование специального водопользования с органами государственной ветеринарной службы.

При сбросе сельскохозяйственных сточных вод с животноводческих ферм и комплексов в водные объекты³⁸ основания возникновения права водопользования согласно ст. 31 Основ водного законодательства являются разрешения органов по регулированию использования и охране вод, предварительно согласованные с органами, осуществляющими государственный санитарный, ветеринарный надзор, охрану рыбных запасов. Разрешение на сброс сточных вод в поверхностные водоемы выдается в виде заключений органов по регулированию использования и охраны вод на каждый пункт сброса сточных вод, на каждый эксплуатируемый или строящийся водосброс.

Особое место в определении качественного состояния водных источников играет санитарный контроль. Основой санитарно-ветеринарного контроля является учет и паспортизация источников сельскохозяйственного водоснабжения. Для характеристики качества и количества воды в водном источнике составляется санитарный паспорт, в котором отражается состояние водного источника, результаты лабораторных исследований (химический и бактериологический состав), а также все случаи заболеваний, имеющих водное происхождение.

Ветеринарно-санитарный надзор водных источников включает: наблюдение за его ветеринарно-санитарным состоянием, организацию охраны водного источника с целью предупреждения возможных загрязнений воды органическими отбросами и нечистотами, организацию санитарно-лабораторного контроля за качеством воды, учет постоянства ее качества в зависимости от се-

³⁸ К сельскохозяйственным сточным водам относятся воды, поступающие от животноводческих комплексов, ферм, птицефабрик, а также воды, использованные для других сельскохозяйственных надобностей. См.: Каверин А. М. Указ. соч. С. 47.

зона года, установление взаимосвязи между качеством воды и заболеваемостью животных.

Важную роль в обеспечении санитарно-гигиенического состояния использования водных источников для нужд животноводства играет установление зон санитарной охраны источников водоснабжения, используемых для водоснабжения и обводнения пастбищ и скотогонных трасс. Использование водных объектов для водопоя допускается лишь при наличии зоны санитарной охраны. Зона санитарной охраны охватывает территорию вокруг источников водоснабжения или обводнения, на которых установлен правовой режим, защищающий водный источник от загрязнения и обеспечивающий охрану водохозяйственных сооружений. При централизованном и децентрализованном водоснабжении пояса санитарных зон устанавливаются по согласованию с органами санитарного надзора в соответствии с нормами СНиП 11-35-74.

При водозаборе из подземных источников для обводнения пастбищ устанавливаются два пояса санитарной охраны. Первый пояс охватывает территорию, на которой расположено место забора (шахтные, трубчатые колодцы и т. д.). Как правило, первый пояс зоны санитарной охраны устанавливается размером около 0,25 га и радиусом не менее 30 м, а в некоторых случаях — до 1 га. На территории первого пояса запрещается строительство, не связанное с нуждами водоснабжения, проживание людей, содержание скота, расположение источников загрязнения — выгребных ям, навозных куч, скотомогильников, кладбищ. В ней категорически запрещено производить стирку белья и купание животных и т. д.

Второй пояс санитарной охраны источника обводнения охватывает территорию, окружающую водный источник, а также бассейн их питания, поверхностный и подземный сток которого может повлиять на качество воды в районе водозабора. В пределах этого пояса устанавливаются такие ограничения водопользования, которые исключают угрозу ухудшения качества водного источника. Строительство и освоение территории, застройка, разработка недр, строительство и расширение предприятий крупных животноводческих комплексов, спуск сточных вод, строительство новых скважин и колодцев должны быть согласованы с управлениями эксплуатации водопойных пунктов и водозаборных со-

оружений и местными органами санитарного надзора. В этом поясе запрещается организация и размещение полей орошения сточными водами ближе 3 км от обводнительных сооружений. Расстояние водопойных пунктов от пастбища должно составлять не менее 150—200 м. Выгребные ямы и скотомогильники должны находиться не ближе 200 м от источника орошения. Водопойные пункты, как правило, располагаются в стороне от скотогонных трасс.

Осуществление права водопользования для нужд животноводства возможно при соблюдении принципа рационального использования и охраны водных объектов — источников водоснабжения и обводнения. Эти задачи реализуются в обязанности субъектов этого права соблюдать установленные планы, правила и нормы водопользования, принимать меры по сокращению потерь на фильтрацию и испарение в мелиоративных системах, а также предупреждать нерациональные сбросы воды из них. Использование вод для нужд животноводства отражается во внутрихозяйственных планах водопользования сельскохозяйственных предприятий, которые помимо нужд орошения, питьевых предусматривают также обеспечение водоснабжения животноводческих ферм и комплексов.

В целях обеспечения рационального использования вод в животноводстве на отгонных пастбищах водными кодексами некоторых союзных республик установлен приоритет права водопользования для нужд животноводства после удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения. Эта норма требует еще большего развития в законодательстве и может быть распространена не только на отгонное животноводство, но и для обеспечения водой животноводческих ферм и комплексов сельскохозяйственных предприятий, специализирующихся на производстве продукции животноводства в маловодный период.

В целях рационального использования водных объектов при централизованном водоснабжении утверждены нормы и стандарты поения животных.

В подзаконных актах установлены предельные и укрупненные нормы водопотребления и водоотведения для нужд животноводства. Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР и Министерством сельского хозяйства СССР разработаны и утверждены в 1980 г. «Укрупненные нормы водопотребления и водоотведе-

ния в животноводстве и сельских населенных пунктах с централизованными системами водоснабжения»³⁹. Они представляют собой дифференцированное по животноводческим комплексам и фермам различной мощности и приведенное к одной голове общего поголовья, одной продуктивной голове или одной голове различных групп животных усредненное количество воды, которое необходимо для покрытия всех производственных потребностей в ней, связанных с содержанием животных, а также расходуемое во вспомогательных зданиях и сооружениях. Укрупненные нормы водоотведения в животноводстве представляют собой усредненное для конкретных регионов или отдельных животноводческих объектов удельное количество сточных вод, подлежащих отводу для очистки до требуемой степени в искусственные или естественные пруды-накопители, буферные емкости, полевые хранилища или открытые водные источники, откуда вода может быть забрана для дальнейшего хозяйственного использования. В целях рационализации использования воды, забранной из водных источников для обеспечения нужд животноводства, помимо норм водоотведения и водопотребления вводится показатель величины безвозвратного водопотребления и потери воды в животноводстве, которые складываются из показателей объема воды, вошедшего в состав конечной продукции животноводства, потерь воды при производстве животноводческой продукции, включая хозяйственно-бытовое водопотребление, в процессе подготовки и использования воды, поступающей на животноводческие фермы, в водопроводящих системах, а также в результате фильтрации в подземные горизонты.

В соответствии со ст. 55 Водного кодекса РСФСР колхозы, совхозы и другие предприятия, организации и учреждения, эксплуатирующие системы водоснабжения для обводнения пастбищ и других сельскохозяйственных целей, обязаны не допускать бесхозяйственного полива воды, засоления и заболачивания земель. Для решения задачи добычи вод из подземных водных источников с целью водоснабжения животноводства определяют эксплуатационные запасы, т. е. то количество воды, которое может быть получено рациональными в технико-экономическом отношении водозаборными сооруже-

³⁹ См.: Укрупненные нормы водопотребления и водоотведения в животноводстве и сельских населенных пунктах с централизованными системами водоснабжения. М., 1980.

ниями при заданном режиме эксплуатации и качестве воды. Выбор и качество источника водоснабжения определяется по ГОСТ 17.103-77.⁴⁰

Производство продуктов животноводства на крупных животноводческих комплексах связано с концентрацией большого количества скота на ограниченной площади. Это приводит к накоплению животноводческих стоков, которые могут быть использованы на сельскохозяйственных полях орошения либо сбрасываются в водные объекты с условием выполнения требования «Правил охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами»⁴¹.

Проблема загрязнения окружающей среды отходами животноводства возникла в связи с переходом этой важнейшей отрасли сельскохозяйственного производства на промышленную основу. Громадные объемы сточных вод с животноводческих ферм, образуемые в результате гидросмыва, наносят существенный вред не только водным, но и другим природным объектам. В связи с этим в целях обеспечения и охраны водных ресурсов и окружающей среды намечено разработать и осуществить систему мероприятий по предотвращению загрязнения водных ресурсов жидким навозом животноводческих ферм, в котором предусмотрено обеспечение водоохраных сооружений, расхода воды на производственные нужды животноводческих комплексов, строительство животноводческих систем с использованием жидкого навоза.

Стоки животноводческих ферм и комплексов, прошедшие биологическую обработку или обезвреженные и отведенные в накопители, а также сбрасываемые в водные источники по согласованию с органами по регулированию использования и охраны вод, рассматриваются как потенциальные водные ресурсы бассейнов рек, вблизи которых располагаются фермы и комплексы и могут быть применены для дальнейшего хозяйственного использования⁴².

В целях рационального использования и охраны подземных вод питьевого качества предусматривается,

⁴⁰ См.: Сборник нормативных актов об охране природы. М., 1978. С. 304.

⁴¹ См.: Там же.

⁴² См.: Укрупненные нормы водопотребления и водоотведения в животноводстве и сельских населенных пунктах с централизованными системами водоснабжения. Минск, 1980. С. 12—13.

что они не могут быть использованы для иных производственных нужд, а в районах, где отсутствуют поверхностные источники, подземные воды могут быть использованы с разрешения органов по регулированию использования и охраны вод. Большой вред наносится водным объектам загрязнениями, поступающими с животноводческих комплексов. Утилизация отходов животноводства помогает предотвратить загрязнение окружающей среды⁴³. Очищенные стоки с животноводческих ферм могут быть использованы для различных производственных нужд, осуществляемых на животноводческих фермах (например, для гидросмыва). Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР, Министерством сельского хозяйства СССР и Министерством здравоохранения СССР был предусмотрен комплекс мер по использованию жидкого навоза для орошения сельскохозяйственных земель. В числе мер по охране водных источников предусмотрены обеспечение бесперебойной работы водоочистительных сооружений, ограничение ввода в действие животноводческих ферм и комплексов промышленного типа без соответствующих водоохраных сооружений, разработка предложений по сокращению расхода воды на производственные нужды животноводческих комплексов. Таким образом, рациональное использование водных ресурсов и охраны вод в животноводстве может быть обеспечено прежде всего сокращением использования свежей воды для различного рода производственных нужд, в первую очередь на гидросмыв.

⁴³ См.: Астанин Л. П., Благосклонов К. Н. Охрана природы. М., 1984. С. 46—47, 117, 159—161; Колосов А. М., Персикова З. И., Савилов Б. И. Охрана природы и сельское хозяйство. М., 1980. С. 5; Башиков А. Г., Рустамов А. К., Вакулин А. А. Охрана природы. М., 1985. С. 261—275.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫХ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

ЦК КПСС и Совет Министров СССР постановлением от 20 марта 1986 г. «О дальнейшем совершенствовании экономического механизма хозяйствования в агропромышленном комплексе страны» признали необходимым осуществить комплекс мер по совершенствованию экономического механизма хозяйствования, широко внедрить новые методы планирования и экономического стимулирования на основе прогрессивных нормативов, расширить права колхозов, совхозов, других предприятий и организаций агропромышленного комплекса в решении хозяйственных вопросов, усилить заинтересованность и ответственность трудовых коллективов и всех звеньев управления за интенсификацию производства, широкое использование достижений научно-технического прогресса, обеспечение высоких конечных результатов¹.

Рассматривая положение дел в области сельскохозяйственного водопользования с учетом требований этого постановления, необходимо обратить внимание на характерную особенность планирования мелиоративных работ, которая заключается в том, что от участия в нем полностью устранены землепользователи — колхозы и совхозы, на землях которых намечается осуществление мелиораций, поскольку основные позиции в этом планировании принадлежат Министерству мелиорации и водного хозяйства СССР и его объединениям, предприятиям и организациям. Основная роль в разработке схем комплексного использования водных ресурсов принадлежит Минводхозу СССР. Схемы от-

¹ См.: СП СССР. 1986. № 17. Ст. 90.

ражают ведомственные интересы этого Министерства, направленные в основном на развитие крупных водохозяйственных подрядных строительных работ. При планировании строительства крупных водохозяйственных объектов происходит завышение норм орошения земель, что приводит к неблагоприятным последствиям. Например, в Астраханской области превышение норм орошения привело к заболачиванию и засолению земель².

Согласование планируемых мелиоративных мероприятий с колхозами и совхозами законодательством не предусмотрено. На практике проводится согласование с местными советскими и сельскохозяйственными органами, которые иногда интересуются мнением колхозов и совхозов. Однако фактически не отмечается случаев, когда бы колхозы и совхозы серьезно возражали против проведения мелиорации на их территории. Основная причина в том, что вся совокупность мелиоративных работ выполняется без участия колхозов и совхозов за счет средств государства, выделяемых водохозяйственным организациям.

Развитие и переход к самостоятельности сельскохозяйственных предприятий требует всестороннего учета всех факторов развития водных мелиораций в пределах районных агропромышленных объединений. Обязанность эффективного использования мелиорированных земель возложена на предприятия и организации районного значения. В соответствии с п. 22 Типового положения о районном агропромышленном объединении, утвержденном Советом Министров СССР 18 марта 1986 г.³, районное агропромышленное объединение рассматривает планы водохозяйственного строительства, утверждает объемы мелиоративного строительства по колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям и организациям района в пределах утвержденных для них объемов и лимитов, а также определяет водохозяйственные объекты, подлежащие проектированию и строительству в районе, включая техническое совершенствование действующих мелиоративных систем, рассматривает другие показатели проектов планов и вносит предложения в вышестоящие органы. Вместе с тем из данной формулировки не ясно,

² См.: Правда. 1986. 18 июня.

³ См.: СП СССР. 1986. № 16. Ст. 89.

кто устанавливает объемы и лимиты мелиоративного строительства и размещения мелиорации на территории региона. С принятием Закона о государственном предприятии необходимо подвергнуть нормативные акты, касающиеся планирования, проектирования мелиорации, существенной переработке, определив право сельскохозяйственного предприятия (кооператива) самостоятельно определять лимиты и объемы финансирования на развитие водных и иных видов мелиорации земель.

Основное несовершенство существующей ныне хозяйственной системы сельскохозяйственного водопользования состоит в отсутствии хозрасчетного механизма в отношении взаимодействия водохозяйственных организаций, с одной стороны, и сельскохозяйственных предприятий как коллективных товаропроизводителей — с другой. Водохозяйственные организации финансируются из бюджета. Объемы финансирования прямо зависят от объема мелиоративных работ. Доходы водохозяйственных организаций формируются независимо от качества работ, т. е. от реального плодородия мелиорируемых земель. Потребители мелиоративных работ (колхозы и совхозы) лишены возможности оценивать качество мелиорации земель, передаваемых им в эксплуатацию, и не обладают экономическими рычагами воздействия на исполнителей этих работ. В результате оказывается, что полностью отсутствует система экономической ответственности за эффективность использования инвестиций, выделяемых на мелиоративное строительство. Ни производители мелиоративных работ, ни их потребители материально за уровень плодородия почв после их мелиорации ответственности не несут, а следовательно, в его повышении экономически не заинтересованы.

Главной причиной сложившейся ситуации, как нам представляется, является нелогичная система централизованного финансирования деятельности водохозяйственных предприятий. Она привела к их экономической обособленности от сельскохозяйственных предприятий.

Первым шагом хозяйственной реформы в системе отношений между мелиоративными и сельскохозяйственными предприятиями должно быть изменение системы финансирования мелиоративных работ и водохозяйственного строительства. Следует передать функ-

ции планирования работ по всем видам мелиорации почв, включая водные мелиорации, непосредственно сельскохозяйственным предприятиям. Предоставить им право определения объектов мелиорации, ареалов мелиорируемых земель, структуры мелиоративных работ, расчета их примерной стоимости, проектного расчета эффективности, выражаемой динамикой уровня плодородия почвы, доходов от реализации продукции, полученной за счет этого, в сопоставлении с издержками мелиоративных работ.

Необходимо предоставить право колхозам, совхозам, агрообъединениям в ходе и после выполнения указанных проектных расчетов заключать прямые хозяйственные договора на выполнение указанных работ с мелиоративными предприятиями и организациями. Установить, что сумма хозяйственных договоров является базой формирования планов мелиоративных работ и основой финансовых расчетов между заказчиками и подрядчиками, а также их расчетов с госбюджетом.

Источником покрытия затрат договорных мелиоративных работ должны быть собственные накопления сельскохозяйственных предприятий, целевые кредиты агропромбанка, а также прямые государственные инвестиции. В последнем случае установить, что государственные инвестиции на мелиорацию земель выделяются по заявкам сельскохозяйственных предприятий, а также их кооперативных объединений, через агропромбанк на беспроцентных, но возвратных условиях. Как правило, эти инвестиции должны выделяться на реализацию крупномасштабных региональных и межрегиональных программ, осуществление которых не под силу сельскохозяйственным предприятиям и кооперативным объединениям. Следует установить, чтобы осуществленные мелиоративные работы принимались заказчиками по объемам и качеству на основе критериев, установленных условиями прямого договора. Заказчикам в случае использования на эти работы государственной инвестиции предоставляются права государственной приемки с целью контроля за соблюдением технологии и качества выполненных мелиоративных работ.

Установить, что в случае нарушения условий хозяйственных договоров как в процессе организации и выполнения работ, так и в процессе приемки работ от

подрядчика, с виновной стороны в бесспорном порядке взыскивается в пользу потерпевшей полная сумма материального ущерба, вызванного нарушением данного договора, включая упущенную выгоду.

Развития требуют отношения между заказчиками и подрядчиками, а также между заказчиком и государством в случае использования инвестиции. Целесообразно установить, что государственные инвестиции выделяются на осуществление крупных мелиоративных программ через агропромбанк по заявке заказчика на срок, необходимый для выполнения программы. При этом определяется конкретный период окончания освоения программы и начала эксплуатации мелиоративных работ в качестве объекта хозяйствования в полном их объеме. С этого времени заказчик, получивший указанные инвестиции, начинает возмещать их госбюджету через агропромбанк. При использовании указанных инвестиций группой сельскохозяйственных предприятий возмещаемые средства госбюджета распределяются между ними по их доленому участию, пропорционально площади мелиорируемых земель, передаваемых им в качестве объекта хозяйствования.

Взаимные обязательства между финансовыми государственными организациями и сельскохозяйственными предприятиями при выделении государственных инвестиций оформляются прямыми хозяйственными договорами, хранящимися в агропромбанке. Агропромбанк наделяется функциями государственного контролера за направлениями и ходом их освоения, за соблюдением хода договоров между заказчиком и подрядчиками, технологией мелиоративных работ, выполняемых подрядчиками, соблюдением условий взаиморасчетов между заказчиками и подрядчиками.

При финансировании мелиоративных работ за счет кредитов агропромбанка необходимо предусмотреть возможность установления дифференцированных норм банковского процента в зависимости от того, под расширение каких видов производства намечается увеличение мелиорируемых земель (право выбора). Кредиты агропромбанка выделяются по заявкам сельскохозяйственных предприятий и оформляются хозяйственными договорами, предусматривающими точные условия и сроки его погашения и выплаты процентов.

Необходимо предоставить право сельскохозяйственным предприятиям беспрепятственно вступать в меж-

хозяйственную кооперацию с целью концентрации собственных накоплений для инвестирования мелиоративных работ. Установить, что такие межхозяйственные кооперативы могут формироваться только на основе безусловной добровольности и оформляться прямыми хозрасчетными договорами между кооперирующимися сельскохозяйственными предприятиями.

Требуют совершенствования условия эксплуатации водохозяйственных систем и вопросы водопользования. Для этого необходимо установить порядок, обеспечивающий активное участие сельскохозяйственных предприятий в эксплуатации построенных водохозяйственных систем в качестве объекта хозяйствования так же, как и земли. С этой целью могут применяться различные формы эксплуатации водохозяйственных систем, в частности:

передача построенных водохозяйственных систем на баланс сельскохозяйственных предприятий и их самостоятельная эксплуатация последними;

сдача в аренду сельскохозяйственным предприятиям водохозяйственными организациями мелиоративных систем, источником строительства которых являются безвозвратные государственные инвестиции;

сдача в аренду отдельных элементов водохозяйственных систем, построенных на кооперативных началах кооперативными организациями сельскохозяйственных предприятий, источником финансирования которых являются возвратные государственные инвестиции, кредиты агропромбанка и собственные накопления кооперативных объединений.

Могут быть приняты другие формы и условия водохозяйственных систем, экономически выгодные для сельскохозяйственных предприятий, использующих эти системы в качестве объекта хозяйствования.

Во всех случаях устанавливается плата за воду на основании соответствующих научно обоснованных нормативов. С целью установления тщательного контроля за водопотреблением водохозяйственные системы должны быть оснащены необходимым контрольно-измерительным оборудованием, позволяющим точно учесть реальные объемы водопотребления каждым потребителем. Платежи за воду должны перечисляться в бюджет как обязательные.

В соответствии с вышеизложенной концепцией хозяйственного механизма мелиорации земель в водо-

хозяйственном строительстве и водопользовании должны быть четко определены функции центральных ведомств как в области водохозяйственного строительства, так и в области эксплуатации мелиорируемых земель, что потребует пересмотра большинства нормативных актов в этой сфере деятельности. Прежде всего необходимо пересмотреть положение о Министерстве мелиорации и водного хозяйства СССР, утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 19 марта 1971 г.⁴, уточнить функции Госагропрома СССР и Минводхоза СССР по вопросам, связанным с проектированием, строительством и эксплуатацией мелиоративных систем. Коренного изменения потребуют нормативные акты, регулирующие порядок ведения проектных работ в сфере мелиорации земель, составления схем комплексного использования и охраны вод, а также схем мелиорации земель. Возникает также необходимость переработки Устава эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства и Правил технической эксплуатации оросительных и осушительных систем. Потребуют пересмотра договорные отношения в сфере мелиорации земель, в частности договор на высокоэффективное использование мелиорированных земель, договор на полив сельскохозяйственных культур, договор на прием и подачу воды сельскохозяйственным предприятиям, договор на ремонт и техническое обслуживание внутриводохозяйственных мелиоративных сетей. В соответствии с Законом о государственном предприятии предприятия должны нести материальную ответственность за содержание в исправном состоянии закрепленных за ними фондов. Реализация права сельскохозяйственного водопользования зависит от того, на балансе какой организации находится мелиоративная система⁵ — водохозяйственной или сельскохозяйственного предприятия. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении эксплуатации мелиоративных систем и использования орошаемых и осушаемых земель»⁶, все внутриводохозяйственные мелиоративные системы были безвозмездно переданы с баланса водохозяйственных ор-

⁴ См.: Там же. 1971. № 6. Ст. 49.

⁵ См.: Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1978.

⁶ СП СССР. 1974. № 14. Ст. 94.

организаций на баланс колхозов и совхозов. Межхозяйственная мелиоративная сеть была передана на баланс государственных эксплуатационных предприятий — управлений мелиоративных систем, а средства на ее обслуживание стали выделяться из государственного бюджета.

Начиная с 1980 г. государственным водохозяйственным эксплуатационным организациям разрешено оставлять на своем балансе вновь построенные и принимать на баланс (в исправном состоянии) от сельскохозяйственных предприятий и организаций (с их согласия) ранее введенные в эксплуатацию стационарные электрифицированные насосные станции, скважины вертикального дренажа и закрытую дренажную сеть на орошаемых землях. Постановлением Совета Министров СССР от 23 октября 1984 г. «О передаче внутрихозяйственных мелиоративных систем с баланса колхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий»⁷ предусмотрена передача внутрихозяйственных мелиоративных систем с баланса сельскохозяйственных предприятий на баланс водохозяйственных предприятий (с их согласия). При передаче с баланса на баланс происходит передача права водопользования от сельскохозяйственных предприятий управлениям оросительных систем, РПО «Полив». Сельскохозяйственные предприятия, осуществляя работы по обеспечению благоприятного состояния почв, являются землепользователями, заботящимися лишь о судьбе урожая. Положения Закона о государственном предприятии (объединении), нацеливающие на самостоятельность и хозрасчетные отношения между сельскохозяйственными и водохозяйственными предприятиями, не стыкуется с передачей внутрихозяйственных мелиоративных систем на баланс водохозяйственных предприятий, противоречит духу закона и приводит в конечном счете к проблеме «двух хозяев» на одном поле, когда регулирование подачи воды на поля будет производиться силами не подчиненных хозяйству работников⁸.

Закон СССР о кооперации дает возможность в рамках районных агропромышленных объединений шире

⁷ Там же. 1984. № 32. Ст. 186.

⁸ См.: Шейнин Л. Б. Правовой режим государственных ирригационных систем. М., 1978.

использовать возможности кооперации. В соответствии с Типовым положением о районном агропромышленном объединении, РПО централизует, с согласия предприятий и организаций, входящих в состав объединения, выполнение отдельных производственных функций, а также возлагает выполнение централизованных производственно-хозяйственных функций на отдельные предприятия и организации, входящие в состав объединения или создает для этих целей специализированные подразделения на основе межхозяйственной кооперации. В условиях, когда внутрихозяйственная мелиоративная сеть в большинстве хозяйств находится на балансе колхозов и совхозов, а последние не имеют зачастую в достаточном количестве квалифицированных кадров для обеспечения ремонта, технического использования и эксплуатации внутрихозяйственных систем, возможно создание в рамках РАПО хозрасчетных межхозяйственных (кооперативных и государственных) организаций по техническому обслуживанию и ремонту внутрихозяйственных систем на договорных началах, без передачи систем на баланс РАПО.

Интересен почин Вилейского РАПО Минской области по концентрации средств на содержание и ремонт внутрихозяйственной сети⁹. В рамках РАПО созданы отряды малой механизации, осуществляющие работы по ремонту и эксплуатации мелиоративных систем, полив сельскохозяйственных культур. Более трети работ, выполняемых объединением Псковмелиорация, приходится на долю отрядов содружества, созданных из механизаторов мелиоративных организаций и хозяйств¹⁰.

Агропромышленные объединения могут организовывать на кооперативных началах за счет вложений сельскохозяйственных предприятий, входящих в состав РАПО, строительство объектов малой мелиорации, а также эксплуатационные организации. Например, в Большенарыньском районе Восточно-Казахстанской области по инициативе РАПО три хозяйства путем межколхозной кооперации построили водозаборную плотину на р. Тереклы, что позволило обеспечить водой

⁹ См.: Павлюк В. И. Совершенствовать эксплуатацию мелиоративных систем // Гидротехника и мелиорация. 1985. № 6. С. 2—5.

¹⁰ См.: Васильева Л. Отряды малой мелиорации // Там же. С. 50—51.

нужды каждого из трех пайщиков¹¹. Развитие самостоятельности сельскохозяйственных предприятий, кооперация создают условия для постепенного перехода эксплуатационных водохозяйственных организаций Минводхоза СССР в состав системы Госагропрома СССР.

2. ПЛАТА ЗА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

В процессе использования воды, подаваемой для нужд земледелия и животноводства при помощи мелиоративных систем, сельскохозяйственными и водохозяйственными предприятиями производятся материальные, трудовые затраты как в виде капитальных вложений, так и путем товарно-денежных отношений, опосредствующую производственную деятельность по подаче воды, ремонту и эксплуатации мелиоративных систем, поливу сельскохозяйственных культур. Затраты на полив, ремонт и обслуживание мелиоративных систем могут не только окупаться, но и приносить прибыль, что создает возможности для их расширения и качественного производства. Экономическим фактором, влияющим на создание в сельскохозяйственных и водохозяйственных предприятиях общественного продукта, могут быть не только собственные накопления, но и средства сельскохозяйственного производства — вода и земля. Государство, предоставляя возможность сельскохозяйственным предприятиям использовать водные ресурсы, расходует значительные материальные средства на проведение землеустройства, хозяйственное строительство и эксплуатацию мелиоративных систем. Этот фактор оказывает существенное влияние на процесс образования совокупного общественного продукта и способствует повышению доходов, получаемых землепользователями. В создании совокупного общественного продукта могут участвовать как государство — собственник природных ресурсов (вод и земель), так и водопользователи и землепользователи в лице водохозяйственных и сельскохозяйственных предприятий. В процессе сельскохозяйственного производства существует определенное разделение функций государ-

¹¹ См.: Правовые вопросы Продовольственной программы СССР. М., 1985. С. 82.

ственных организаций, предприятий с водопользователями. Государственные предприятия, проводя водохозяйственное строительство, эксплуатацию водохозяйственных систем, оказывает хозяйственную помощь сельскохозяйственным предприятиям, осуществляющим использование водных ресурсов. В свою очередь, сельскохозяйственные предприятия как землепользователи и водопользователи эксплуатируют поданную им воду на мелиорированных землях, в результате чего происходит формирование доходов с этих земель.

В соответствии со ст. 20 Закона о государственном предприятии за пользование природными ресурсами как частью национального достояния предприятие вносит установленные платежи и осуществляет природоохранные мероприятия за счет собственных средств и кредитов.

Правовые вопросы платы за используемую в сельскохозяйственном производстве воду пока еще недостаточно разработаны. В юридической литературе велась оживленная дискуссия о введении оплаты за природные ресурсы (землю, воду). Г. А. Аксененко, Г. В. Иванов, Н. Д. Казанцев, И. В. Павлов, Н. И. Краснов, О. С. Колбасов и другие авторы¹² выступали против введения платы за природные ресурсы, поскольку она привела бы к их купле-продаже, превращению их в товар, что представлялось недопустимым в условиях национализации природных ресурсов. Вместе с тем многими экономистами¹³, а также юристами¹⁴ выдвигался тезис об экономической оценке природных ресурсов, которая не противоречит принципам, закрепленным в Конституции СССР, Основах земельного, водного законодательства.

В связи с принятием Закона о государственном предприятии, в котором определены основные позиции в развитии хозрасчетных отношений, вопросы платы за воду, используемую в сельском хозяйстве, приобретают особую актуальность. Основной вопрос заключается в различии понимания цены воды, поданной

¹² См.: Краснов Н. И. Правовое обеспечение рационального использования земли // Сов. государство и право. 1967. № 3. С. 49—53; Колбасов О. С. Правовая охрана природы в СССР // Сов. государство и право. 1967. № 9. С. 49.

¹³ См.: Правда. 1966. 31 авг.

¹⁴ См.: Шейнин Л. Б. Оценка воды, подаваемой на орошение // Вопросы географии. 1968. № 78. С. 45—55.

для орошения. Ряд авторов считает, что «установление денежной оценки в конечном счете означает превращение природных объектов в товары, ибо такие категории, как стоимость, денежная оценка,— это свойства товара»¹⁵, а «это означает введение купли-продажи земель, т. е. ликвидацию одного из устоев национализации земли»¹⁶.

В водном законодательстве установлен принцип бесплатности водопользования. Исключением при этом являются некоторые воды специального водопользования, которые могут подлежать оплате в порядке, установленном Советом Министров СССР.

В истории водного законодательства были попытки установления платы за сельскохозяйственное водопользование. Такая мера диктовалась чисто экономическими причинами, а также проблемой рационального использования воды для орошаемого земледелия. Введение платы за воду в сельскохозяйственном водопользовании можно подразделить на три периода. Первый этап охватывает 20—30-е годы, когда постановлением ЦИК и СНК Союза ССР от 13 июня 1927 года было установлено «Положение о водном сборе в Узбекской ССР, Туркменской ССР, Казахской АССР и Киргизской АССР»¹⁷. В 1928 г. издано «Положение о водном сборе в Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республике»¹⁸. После введения водного сбора положения о нем утверждались ежегодно с поправками и дополнениями¹⁹ вплоть до 1936 г., включая постановление ЦК и СНК Союза ССР «О замене сельскохозяйственного денежного налога с колхозов подоходным денежным налогом»²⁰. Он взимался с доходов от подлежащих обложению единым сельскохозяйственным налогом поливных земель и вододействующих предприятий и был направлен на покрытие эксплуатационных расходов водохозяйственных систем. Водный сбор предполагал взимание платы за эксплуатационные расходы водохозяйственных предприятий, поддержание в надлежащем состоянии магистральных каналов.

¹⁵ Краснов Н. И. Указ. соч.

¹⁶ Колбасов О. С. Указ. соч.

¹⁷ СЗ СССР 1927. № 41. Ст. 418.

¹⁸ Там же. 1928. № 49. Ст. 436.

¹⁹ См.: Там же. 1933. № 51. Ст. 301.

²⁰ Козткина И. А. Вопросы водопользования колхозов. М., 1959. С. 25—26.

В 30-е годы появилась новая система взимания платы за воду на принципах хозрасчета. Финансирование некоторых управлений оросительных систем производилось за счет сельскохозяйственных водопользователей. Отношения между УОС и сельскохозяйственными предприятиями строились на договорных началах. Плата за пользование водой устанавливалась пропорционально размеру поливных площадей. В 1941 г. была введена покубометровая оплата за подачу воды с учетом ее себестоимости. Такой порядок был первоначально установлен на Кубанской оросительной системе, а впоследствии — в РСФСР и ряде других союзных республик.

В 1956 г. постановлением ЦК КПСС и СМ СССР от 11 августа 1956 г. «О мерах по дальнейшему повышению материального стимулирования производства и заготовок хлопка сырца»²¹ плата за воду была отменена. С отменой платы за воду хозрасчетные стимулы экономии воды перестали действовать, в результате в ряде регионов ухудшилось использование оросительной воды, уменьшились площади орошаемых земель при тех же водных ресурсах. Например, на Кубанской рисовой оросительной системе в результате отмены хозрасчета вода стала использоваться менее экономно и произошло увеличение оросительных норм с 18 тыс. до 23 тыс. м³²².

Внедрение хозрасчета в Киргизской ССР было начато в 1966 г. на двух системах, а с 1972 г. хозрасчетные взаимоотношения между УОС и хозяйствами-водопользователями установлены на всех системах республики, имеющей свыше 900 тыс. га орошаемых площадей, что составляет около 6 % всей орошаемой площади СССР. Основная плата за воду в Киргизии была принята в размере около 0,36 коп. за 1 м³, что составляет — в зависимости от оросительных норм — 20—30 руб. на 1 га. Эти затраты до внедрения хозрасчета покрывались из средств государственного бюджета²³.

На наш взгляд, введению платы за воду должен предшествовать этап оснащения хозяйств водомерами. Это способствовало бы повышению материальной заинтересованности УОС в целом и каждого его работника в

²¹ Справочник партийного работника. М., 1957. С. 180—185.

²² Зузин Д. Т. Экономика водного хозяйства. М., 1966.

²³ См.: Там же.

лучшем обслуживании хозяйств, заинтересованности в рациональном использовании воды.

Перевод водохозяйственных и сельскохозяйственных предприятий на хозрасчет и введение платы за воду следует понимать не как противоречие с принципом бесплатности, поскольку плата за воду выступает не как плата за вещество воды, находящейся в водном объекте, а как плата за эксплуатацию водохозяйственных сооружений, доставляющих воду, при котором оплачивается количество воды, а также человеческий труд, затраченный на очистку и транспортировку в мелиоративных системах.

По характеру своей деятельности государственные мелиоративные системы относятся к числу хозяйственных организаций и должны в соответствии с Законом о государственном предприятии быть переведены на хозрасчет. В этом случае оросительные, обводнительные и осушительные системы, обслуживающие совхозы и колхозы, являясь хозрасчетными организациями, смогут выполнять эксплуатационные работы, исходя не из устанавливаемых планами и сметами работ, а из часто меняющихся условий хозяйственной деятельности. Работники сельскохозяйственных предприятий, хозрасчетных мелиоративных систем в этом случае будут заинтересованы в улучшении эксплуатационной работы и повышении технического уровня систем. Это создаст условия для проявления творческой инициативы, которая не имеет места при бюджетном финансировании работ, когда осуществляются только мероприятия, предусмотренные сметой.

В отличие от хозрасчетных водохозяйственных предприятий, где имеет место всемерная экономия издержек, бюджетные организации стремятся израсходовать в текущем году по возможности все ассигнованные им средства, так как наличие неизрасходованных бюджетных ассигнований воспринимается как невыполнение плана. Нередки случаи, когда в целях полного расходования ассигнований производятся ненужные работы. Примером могут служить случаи забора воды для поливов в оросительные системы при отсутствии необходимости в этом, в результате чего излишняя вода в лучшем случае сбрасывается обратно в реку, а в худшем — служит причиной подъема уровня грунтовых вод и ухудшения мелиоративного состояния земель. На забор излишней воды тратится большое количество элект-

роэнергии и денег. Это делается нередко лишь для формального выполнения плана и расходования предусмотренных сметой сумм на механическую подачу воды.

В хозрасчетной водохозяйственной организации подобные случаи невозможны, так как любые производительные затраты не только отрицательно сказываются на результатах хозяйственной деятельности предприятия в целом, но и уменьшают денежный фонд премирования и улучшения культурно-бытовых условий работников.

Многие недостатки в работе мелиоративных систем и обслуживаемых ими хозяйств, в частности расточительное использование воды, — прямое следствие отсутствия между ними хозрасчетных взаимоотношений. Перевод водохозяйственных систем на хозрасчет создает самые благоприятные условия для улучшения деятельности систем, их переустройства и технического совершенствования. При внедрении хозрасчета этому способствует такой важный стимул, как материальная заинтересованность всех работников систем в улучшении результатов их деятельности. Одновременно создаются финансовые возможности для совершенствования производства за счет средств фонда предприятия или фондов экономического стимулирования.

В целях накопления опыта к переходу с 1991 г. на платное водопользование в целом по стране Госагропромом СССР и Министерством мелиорации и водного хозяйства РСФСР, Украинской ССР и Узбекской ССР проводится эксперимент по введению платы за воду, подаваемую оросительными системами для орошения и производственных нужд колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям.

В связи с переходом на платное водопользование предполагается уточнение нормативов водопотребления, исходя из природно-климатических условий и почвенных особенностей, а также потребностей во влагозарядковых и промывочных поливах, разработка для районов проведения эксперимента временных тарифов на воду, подаваемую в точках выдела хозяйствам, исходя из нормативных затрат государственных водохозяйственных эксплуатационных организаций на содержание, текущий и капитальный ремонт межхозяйственной оросительной сети и нормативной рентабельности этих организаций с учетом платы за забор

воды из источников, без амортизационных отчислений на восстановление стоимости основных фондов.

Одновременно предусмотрено разработать предложения по размерам увеличения закупочных цен на сельскохозяйственные продукты в районах проведения эксперимента с учетом достижения проектной урожайности, проект типового договора между водохозяйственной эксплуатационной организацией и сельскохозяйственным предприятием-водопользователем, условия перехода на хозяйственный расчет водохозяйственных эксплуатационных организаций.

В целях обеспечения эксперимента предусмотрено обеспечить достоверный учет выхода сельскохозяйственной продукции с орошаемых земель, оборудовать к началу поливного сезона оросительные системы средствами учета и измерения воды, обеспечить своевременную и качественную подготовку систем к вегетационному периоду. В целях стимулирования экономии водных ресурсов предусмотрено также обеспечить проведение эксперимента по введению платы за воду, подаваемую оросительными системами для орошения и производственных нужд колхозам, совхозам и другим государственным сельскохозяйственным предприятиям и платы за пользование указанными хозяйствами основными фондами части осушительных (осушительно-оросительных) систем по одному району в каждой республике, не имеющей областного деления, в каждой автономной республике, крае, области с одновременным переводом на хозяйственный расчет государственных эксплуатационных организаций.

3. ДОГОВОРЫ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

В современных условиях возрастает роль хозяйственного договора как важнейшего фактора интенсификации сельскохозяйственного производства. На XXVII съезде КПСС подчеркивалось, что перевод предприятий и объединений на полный хозрасчет «потребует усиления экономических рычагов и сокращения числа устанавливаемых вышестоящими организациями показателей, а в связи с этим будет повышаться роль прямых связей и хозяйственных договоров»²⁴. Существенные

²⁴ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. С. 149.

изменения в организации договорных отношений в мелиорации земель произошли после октябрьского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС, который признал целесообразным установить четкие договорные обязательства колхозов, совхозов, водохозяйственных организаций, служб эксплуатации и районных агропромышленных объединений по использованию орошаемых и осушаемых земель. Постановлением Совета Министров от 23 октября 1984 г. «О мерах по обеспечению высокоэффективного использования мелиорированных земель в колхозах и совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях»²⁵ установлен порядок обязательного применения договора в мелиоративном земледелии.

Развитие договорных отношений в сфере сельскохозяйственного водопользования являются важнейшей частью организации процесса производства растениеводческой и животноводческой продукции.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 июля 1983 г. «О совершенствовании экономических отношений сельского хозяйства с другими отраслями народного хозяйства»²⁶ предусматривается повышение ответственности предприятий и организаций, обслуживающих колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия и организации, за увеличение производства и заготовок сельскохозяйственной продукции, за качество и сроки выполнения работ и оказания услуг, а также усиление заинтересованности предприятий и организаций, обслуживающих колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия и организации, в достижении высоких конечных результатов и росте экономической эффективности производства сельскохозяйственной продукции.

В юридической литературе уделено значительное внимание исследованию договоров в процессе мелиоративного обслуживания сельскохозяйственных предприятий. Материальным объектом хозяйственных договоров может быть имущество, а также действия, подлежащие денежной или иной имущественной оценке. Л. Г. Первушин относит эти виды договоров к числу хозяйственных договоров сельскохозяйственных предприятий²⁷.

²⁵ СП СССР. 1984. № 32. Ст. 185.

²⁶ Там же. 1983. № 19. Ст. 104.

²⁷ См.: Первушин Л. Г. Хозяйственный договор в деятельности предприятий сельского хозяйства. М., 1976. С. 59.

С. М. Лурье и М. И. Козырь выделяют отдельный договор сельскохозяйственных предприятий — договор агроуслуг, в который включаются и договоры на мелиоративное обслуживание²⁸. В литературе отмечалось, что развитие правового регулирования договорных отношений в сфере производственного обслуживания сельскохозяйственных предприятий идет по пути более полной увязки с функциями по производству продукции сельского хозяйства. В связи с этим возрастает уровень этих договоров по сравнению с договорами подряда²⁹. Существующие виды договоров направлены на обеспечение совместными усилиями сельскохозяйственных и обслуживающих их водохозяйственных предприятий такого уровня водного режима орошения, осушения земель и обеспечения водой животноводства, который необходим для получения высоких конечных результатов.

Водохозяйственные организации и предприятия в разной степени оказывают воздействие на процесс получения высоких конечных результатов растениеводства и животноводства. Можно выделить предприятия, непосредственно участвующие в сельскохозяйственном производстве, к числу которых относятся РПО «Полив», мелиоративные отряды, которые эксплуатируют внутрихозяйственные мелиоративные системы и обеспечивают регулирование водного режима земель и полив сельскохозяйственных культур. С другой стороны, существуют водохозяйственные предприятия и организации, непосредственно не участвующие в эксплуатации внутрихозяйственных систем, а лишь доставляющие водные ресурсы к месту водовыдела хозяйства.

В зависимости от специфики обслуживания сельскохозяйственных предприятий водохозяйственными предприятиями, существующие в настоящее время договоры в сфере сельскохозяйственного водопользования можно подразделить на три вида: договоры по приему и подаче воды, заключаемые между УОС и сельскохозяйственными предприятиями, договоры на полив сельскохозяйственных культур, выполняемые

²⁸ См.: Лурье С. М., Козырь М. И. Договорные отношения сельскохозяйственных предприятий в СССР. М., 1971. С. 229.

²⁹ См.: Бычкова У. В. Договор в производственно-экономических связях между сельским хозяйством и промышленностью. Киев, 1980. С. 195.

для колхозов, совхозов и других хозяйств предприятиями и организациями системы Минводхоза СССР, договоры на ремонт и техническое обслуживание внутрихозяйственных мелиоративных систем колхозов, совхозов и систем сельскохозяйственного водоснабжения.

Впервые договорные отношения в водопользовании были введены постановлением Совета Министров СССР от 19 сентября 1949 г. «О введении денежной оплаты за воду, подаваемую государственными оросительными системами в РСФСР, Украинской ССР и Молдавской ССР»³⁰. В соответствии с постановлением был утвержден Типовой договор УОС с колхозом. Однако впоследствии, в связи с отменой денежной платы за подачу воды колхозам из государственных оросительных систем, были признаны утратившими силу и договоры, о чем указывалось в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 11 августа 1956 г. «О мерах по дальнейшему повышению материального стимулирования производства и заготовок хлопка-сырца»³¹.

На практике договоры о водохозяйственном водопользовании продолжали заключаться. Например, в 1963 г. Николаевским и Херсонским облводхозами был утвержден типовой договор между управлением эксплуатации Ингулецкой оросительной системы и колхозами (совхозами), обслуживаемыми системой. В 1965 г. Госземводхоз УССР рекомендовал заключать подобные договоры между всеми управлениями оросительных систем и водопользователями³².

Договорная форма взаимоотношений УОС с сельскохозяйственными предприятиями по приему, подаче воды призвана сменить систему заявок на воду, уведомлений, которая распространена в некоторых союзных республиках. Уведомления являются односторонним актом управлений оросительных систем, в нем не предусмотрены случаи недопоставки воды по вине УОС, а также права и обязанности водопользователей, возникающие в связи с традиционным использованием подаваемой воды. В договорах могут быть предусмотрены конкретные случаи, при которых УОС может ограничить подачу воды (например, если хозяйство исполь-

³⁰ См.: История колхозного права. М., 1958. С. 461.

³¹ См.: Кулинич П. Ф. Рациональное использование мелиорированных земель. Киев, 1987. С. 72—73.

³² См.: Там же.

зует для полива мелиорированных земель коллекторно-дренажные сети).

В юридической литературе неоднократно ставился вопрос о введении договорной формы отношений на прием и подачу воды между хозяйственными предприятиями и УОС³³. В водном законодательстве некоторых союзных республик существуют статьи, регулирующие договорные отношения между УОС и сельскохозяйственными предприятиями. Так, в Украинской ССР УОС могут заключать с водопользователями договоры, в которых определяются конкретные условия водопользования и взаимные права и обязанности сторон. В Правилах технической эксплуатации оросительных систем также определено, что в целях повышения ответственности за осуществление планового водопользования между хозяйствами и УОС могут быть заключены договоры о подаче воды. В этих договорах должна быть предусмотрена обязанность УОС подавать сельскохозяйственным предприятиям воду в каждую точку водовыдела в сроки и в количестве, предусмотренном внутрихозяйственными планами водопользования, а сельскохозяйственные предприятия обязаны проводить поливы по плану, не допускать сбросов воды и улучшать технику полива. Основным документом, фиксирующим выполнение договора по подаче воды, является журнал подачи и приемки воды, в который записываются количества воды, получаемые из межхозяйственных оросительных систем.

Основной договорной обязанностью УОС по водопользованию является подача воды, необходимой для орошения посевов и насаждений, а также для хозяйственных и бытовых нужд³⁴. УОС выполняют свою обязанность перед сельскохозяйственным предприятием по договору, передавая определенное количество воды в точке выдела. Вода, поступившая из магистрального канала, переходит в полное распоряжение хозяйства. Практически УОС не заинтересовано в качественном обслуживании сельскохозяйственных предприятий и не несет какой-либо ответственности за продуктивность орошаемых земель.

³³ См.: Козькина И. А. Правовые отношения колхозов-водопользователей с управлениями государственных оросительных систем в РСФСР. М., 1959. С. 103—104.

³⁴ См.: Билик О. А., Валентини Л. А. Эксплуатационные предприятия водного хозяйства в условиях экономической реформы. Фрунзе, 1971. С. 121.

Хозяйства, не получившие по вине эксплуатационной службы в положенный срок воды, имеют право требовать ее подачи в течение 10 дней. УОС не всегда имеют возможность поставки воды в течение этого срока. Поэтому в договорах предусматривается ответственность за недопоставку воды. Например, в Киргизской ССР предусмотрена выплата сельскохозяйственным предприятиям-водопользователям неустойки в случае, если вода не подана по вине УОС.

Договорная форма должна обеспечить равноправие сторон во взаимоотношениях между УОС и сельскохозяйственными предприятиями. Однако это возможно лишь при установлении полного хозрасчета во взаимоотношениях между УОС и сельскохозяйственными водопользователями. В настоящее время разработан Типовой хозрасчетный договор на прием-подачу воды, который регулирует взаимоотношения хозрасчетных УОС и водопользователей в отношении подачи, приема и учета воды, а также оплаты воды и других взаимных обязательств договаривающихся сторон. Водоподача планируется по наличию в источнике орошения воды в средний гидрологический год. При недостатке или избытке воды в источнике орошения водоподача производится в пределах утвержденных процентных долей. За поданную воду в пределах плана хозяйства уплачивается по утвержденному тарифу, причем устанавливается разный тариф на воду для вегетационных, влагонакопительных и промывных поливов. Плата за 1 м³ (тарифная ставка) устанавливается с дифференциацией по категориям водопотребления и по видам поливов. Данный вид договора требует существенной доработки. Это вызвано тем, что в целях дополнительного стимулирования производства продукции на орошаемых землях предполагается введение порядка компенсации колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям затрат на получение воды в зависимости от объема валового производства сельскохозяйственной продукции на орошаемых землях. Размер компенсации устанавливается не по количеству воды, полученной хозяйством, а по количеству продукции, полученной на поливаемой площади при затрате воды на соответствующей норме. Причитающиеся хозяйствам суммы компенсации колхозы и совхозы должны получать через Агропромбанк.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 июля 1983 года «О совершенствовании экономических взаимоотношений сельского хозяйства с другими отраслями народного хозяйства» основными показателями при оценке деятельности водохозяйственных ремонтно-эксплуатационных предприятий и РПО «Полив» является увеличение производства продукции растениеводства в обслуживаемых хозяйствах на мелиорируемых землях по сравнению с уровнем, достигнутым за предшествующие 5 лет, за счет урожайности сельскохозяйственных культур, достижение проектной урожайности сельскохозяйственных культур на вновь осваиваемых землях, выполнение договорных обязательств по обслуживанию колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий и организаций, рациональное использование водных и материальных ресурсов. Постановлением предложено разработать типовые договоры на ремонт и техническое обслуживание внутрихозяйственных мелиоративных сетей, полив сельскохозяйственных культур.

В отличие от договоров на прием-подачу воды между УОС и сельскохозяйственными предприятиями спецификой договоров на полив сельскохозяйственных культур, на ремонт и техническое обслуживание внутрихозяйственных мелиоративных систем колхозов и совхозов является то, что обслуживающая организация принимает на себя обязательство обеспечить воссоздание определенного элемента почвенного плодородия мелиорированных земель, а землепользователь обязуется обеспечить воссоздание всех остальных элементов их плодородия³⁵.

В соответствии с Типовым договором на ремонт и техническое обслуживание внутрихозяйственных мелиоративных сетей, выполняемых для колхозов, совхозов и других хозяйств³⁶, водохозяйственная организация обязуется содержать в исправном состоянии для обеспечения оптимального водного режима почв принимаемую на техническое обслуживание внутрихозяйственно-мелиоративную сеть и сооружения на ней, а хозяйство совместно с исполнителем обеспечивает выполнение программы по производству продукции

³⁵ См.: Кулинич П. Ф. Указ. соч. С. 77.

³⁶ См.: Гидротехника и мелиорация. 1981. № 4. С. 6, 7, 11.

растениеводства на мелиорированных землях. Типовой договор на полив сельскохозяйственных культур, выполняемый для колхозов, совхозов и других хозяйств предприятиями и организациями системы Минводхоза СССР, также предусматривает, что исполнитель обязуется поддерживать на обслуживаемых землях оптимальную для сельскохозяйственных культур влажность почвы и выполнить работу в соответствии с утвержденным на основе плана водопользования планом-графиком полива, при этом заказчик и исполнитель обязуется совместными усилиями обеспечить выполнение программы по производству продукции растениеводства.

Договорные отношения на ремонт и техническое обслуживание и полив сельскохозяйственных культур в настоящее время противоречат развитию отношений в области эксплуатации мелиоративных систем.

В соответствии с Уставом эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства, Правилами технической эксплуатации оросительных систем, эксплуатация и содержание в исправном техническом состоянии межхозяйственных каналов и сооружений является обязанностью эксплуатационных организаций Минводхоза СССР, состоящих на госбюджете, а такие же операции на внутрихозяйственных системах — обязанностью соответствующих хозяйств. Договоры на ремонт и техническое обслуживание внутрихозяйственных систем, а также на полив сельскохозяйственных культур предусматривают условия, которые допускают внедрение эксплуатационных организаций в сельскохозяйственное производство³⁷. На управление водохозяйственных систем, на РПО «Полив» зачастую возлагаются функции, которые должны выполнять сельскохозяйственные предприятия или органы землеустройства, поскольку земли, занятые внутрихозяйственной сетью, у колхозов и совхозов не отчуждаются. Эта сеть с сооружениями считается принадлежностью тех сельскохозяйственных земель, которые она обслуживает³⁸. В соответствии с Уставом эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства межхозяйственная мелиоративная система состоит на балансе УОС, а каналы и сооружения внутрихозяйствен-

³⁷ См.: Там же.

³⁸ См.: Марков П. В. Мелиоративный кадастр СССР. М., 1963.

ного назначения — на балансе сельскохозяйственных предприятий. В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 23 октября 1984 г. «О передаче внутрихозяйственных систем с баланса колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий на баланс государственных водохозяйственных организаций» намечено осуществить передачу внутрихозяйственной, оросительной, осушительной коллекторно-дренажной сети гидротехнических сооружений (в исправном состоянии) с баланса колхозов, совхозов (с их согласия) и других государственных эксплуатационных водохозяйственных организаций с финансированием затрат на содержание и ремонт в размере 30 % за счет средств, предусмотренных в госбюджете, 70 % за счет средств колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий. Например, в орошаемых районах на баланс УОС, а также мелиоративных управлений уже в 1971 г. переданы внутрихозяйственные напорные трубопроводы, электрифицированные насосные скважины вертикального дренажа, закрытый дренаж³⁹. При этом снижаются затраты хозяйств, а увеличиваются затраты госбюджета, т. е. сельскохозяйственные предприятия получают от государства дополнительную финансовую помощь. Это вызывает конфликты водохозяйственных предприятий с сельскохозяйственными предприятиями. Например, совхоз Пахта-Арал в Голодной степи вмешивается в работу водохозяйственных организаций, на балансе которых находятся скважины вертикального дренажа, в случае, если эти скважины начинают подсасывать воду из оросительных каналов или чрезмерно понижают уровень пресных грунтовых вод⁴⁰. Таким образом, изменение балансовой принадлежности водохозяйственных объектов приводит в ряде случаев не только к изменению финансовых отношений между водохозяйственными и сельскохозяйственными предприятиями, но и к усложнению производственных связей, существующих между службой эксплуатации и сельскохозяйственными предприятиями. Опыт передачи внутрихозяйственных мелиоративных систем на баланс УОС в Ставропольском, Краснодарском краях и в Калининградской области РСФСР

³⁹ См.: Гидротехника и мелиорация. 1981. № 4. С. 7.

⁴⁰ См.: Там же. 1978. № 4. С. 99.

показал, что эксплуатация внутрихозяйственной сети неразрывно связана с эксплуатацией мелиорированных земель. Сельскохозяйственные предприятия эксплуатируют внутрихозяйственные системы, а на УОС ложатся функции по ремонту внутрихозяйственной сети и частично по уходу за ней. В связи с постановлением Совета Министров СССР о передаче внутрихозяйственных систем на баланс УОС и установлением договорных отношений на ремонт и техническое обслуживание внутрихозяйственных мелиоративных систем, а также на полив сельскохозяйственных культур анализ данных отношений приобретает принципиальное значение, поскольку экономическая природа межхозяйственных и внутрихозяйственных систем неодинакова. Внутрихозяйственная сеть обслуживает земли одного хозяйства. Межхозяйственная сеть обслуживает несколько хозяйств. Отсюда следует, что на каждое из хозяйств, заинтересованное в межхозяйственной системе, может возлагаться лишь часть забот по обеспечению ее работы. Согласно Уставу эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства, УОС имеют право производить в соответствии с решениями исполкомов районных Советов народных депутатов работы по поддержанию в исправном состоянии внутрихозяйственной оросительной, осушительной, коллекторно-дренажной сети и гидротехнических сооружений в колхозах и совхозах с последующим взысканием с этих хозяйств стоимости произведенных работ в тех случаях, если хозяйства своевременно не выполняют такие работы своими силами или по договорам с водохозяйственными организациями. На практике этот порядок не выполняется. Сельскохозяйственные предприятия не имеют возможности оплатить ремонтные работы. В связи с этим исполкомы возлагают на УОС выполнение необходимых работ своими силами за счет бюджетных ассигнований, выделяемых им на эксплуатационные и ремонтные работы. Проведение ремонтных и эксплуатационных работ на внутрихозяйственных мелиоративных системах еще не говорит о том, что необходимо передавать эту сеть на баланс водохозяйственных организаций, поскольку она не исключает некоторых нежелательных последствий для развития сельскохозяйственного производства. Они могут быть выражены в том, что ослабнет инициатива хозяйств по строи-

тельству новых и реконструкции старых внутрихозяйственных сооружений. Эксплуатируя внутрихозяйственную сеть и прилегающие к ней земли, хозяйства станут проявлять заинтересованность в ее сохранности. Затраты воды на орошение могут возрасти, поскольку не будет определена ответственность хозяйств за холостые сбросы воды из внутрихозяйственных мелиоративных систем. Хозяйства как землепользователи могут ограничить доступ эксплуатационных организаций для проведения ремонтных работ в удобное для них время по причине того, что они будут мешать ведению сельскохозяйственного производства. И наконец, нельзя не учитывать тот факт, что ремонт, реконструкция и эксплуатация внутрихозяйственных систем непосредственно связаны с состоянием мелиорированных земель, так как эксплуатация мелиорированных земель и обслуживающих их сетей находится в одних и тех же руках. На практике сельскохозяйственным предприятиям виднее, какие каналы нуждаются в очистке, ремонте и реконструкции в первую очередь, а какие утратили свое назначение. Они способны более гибко реагировать на быстро меняющиеся условия, нежели эксплуатационные водохозяйственные организации.

В настоящее время в некоторых союзных республиках сельскохозяйственные предприятия берут на себя обязательства по очистке и ремонту межхозяйственной системы. Во многих случаях участие сельскохозяйственных предприятий в работах на межхозяйственных мелиоративных системах заменяется денежными взносами. Все эти факторы не совмещаются с передачей внутрихозяйственных мелиоративных систем на баланс водохозяйственных организаций.

В настоящее время может существовать четыре системы договоров по содержанию внутрихозяйственной сети. Первая, при которой ремонт, техническое обслуживание внутрихозяйственных мелиоративных систем и полив сельскохозяйственных культур осуществляются самими сельскохозяйственными предприятиями. В этом случае приемлем только договор на прием-подачу воды, заключаемый между УОС и сельскохозяйственными предприятиями. Сельскохозяйственные предприятия могут приглашать эксплуатационные организации как подрядчиков при проведении работ на внутрихозяйственных мелиоративных системах.

Вторая — при которой внутрихозяйственные мелиоративные системы передаются на баланс эксплуатационных организаций. При этом хозяйства освобождаются от затрат по ремонту и уходу за внутрихозяйственной сетью. Эксплуатация внутрихозяйственных систем фактически остается за хозяйствами. Для этих отношений передача внутрихозяйственной системы не требуется. Такая система введена Советом Министров СССР в 1981 г. в Ставропольском крае. В этом случае возможно лишь заключение договоров по ремонту внутрихозяйственных мелиоративных систем. После передачи внутрихозяйственных сетей на баланс УОС в Ставропольском крае и на рисовых системах Краснодарского края отношения между УОС и хозяйствами почти не изменились с той разницей, что 100 % расходов по ремонту и уходу за внутрихозяйственной сетью принимают на себя УОС. Работы УОС на внутрихозяйственной сети именуется техуходом, а аналогичные работы на межхозяйственной сети — эксплуатационными мероприятиями. То же самое происходит, если внутрихозяйственная мелиоративная система передана на баланс эксплуатационных предприятий, которые осуществляют ремонт, техническое обслуживание и эксплуатацию мелиоративной системы. В этих случаях эксплуатационные организации включают в комплекс своих операций полив сельскохозяйственных земель. Эти работы выполняют хозяйрасчетные РПО «Полив» либо межхозяйственные производственные объединения по поливу сельскохозяйственных культур, подчиненные РАПО, а в Белоруссии проводятся силами межрайонных оросительных и осушительных систем⁴¹.

РПО «Полив», принимая на свои балансы внутрихозяйственные сети колхозов и совхозов, несут ответственность как водопользователи за выполнение своих функций. Однако за ними не закрепляется земля, занятая внутрихозяйственными сооружениями. В связи с этим РПО «Полив» в большей степени заинтересовано в высокой производительности работы дождевальных машин и в выполнении гектарополивов, нежели выполнении обязанности по обеспечению благоприятного водного режима почв. Например, в договорах на полив не учитывается тот факт, что не рекомендуется

⁴¹ См.: Гидротехника и мелиорация. 1980. № 4. С. 8; 1983. № 3. С. 58.

поливать посеы при скорости ветра более 2 м/с, так как при этом происходит снос дождя или неравномерный полив культур. Практически это означает, что поливать надо в безветренные часы суток, утром, ночью, вечером. РПО «Полив» перевыполняет план по гектарополивам, поливая в любое время суток, даже во время дождя, а на мелиорированных землях не достигается проектной урожайности. Затраты сельскохозяйственных предприятий, как правило, завышены, поэтому встает вопрос о пересмотре расценок на гектарополив. В некоторых случаях хозяйства могут корректировать планы по урожайности на мелиорированных землях, а договором на полив эта корректировка не учитывается, в связи с чем РПО «Полив» предъявляет претензии к хозяйствам в части выплаты расходов за ненадлежащее исполнение обязательств.

И наконец, четвертая система содержания внутрихозяйственных мелиоративных систем заключается в льготном порядке оплаты работ по уходу и ремонту на внутрихозяйственной системе. В Алтайском крае, Нечерноземной зоне РСФСР, Дальневосточном экономическом районе, Дагестанской АССР и в некоторых регионах Грузии низкорентабельные и убыточные хозяйства оплачивают только 20 % этих работ, выполняемых силами УОС, а 80 % оплаты принимает на себя госбюджет союзной республики. В Нечерноземной зоне РСФСР принято, что если хозяйство само производит работы на внутрихозяйственной сети, то 80 % стоимости им возвращается из госбюджета.

Вместе с тем Типовые договоры на ремонт и техническое обслуживание внутрихозяйственных мелиоративных систем колхозов и совхозов и на полив сельскохозяйственных культур, выполняемых предприятиями и организациями Минводхоза СССР, не учитывают специфики содержания внутрихозяйственных систем и заинтересованы в том, чтобы договорные обязательства выполнялись в пользу данной эксплуатационной организации. Договоры на ремонт и техническое обслуживание предполагают, что внутрихозяйственные мелиоративные системы передаются на баланс водохозяйственных организаций. Это противоречит развитию самостоятельности сельскохозяйственных предприятий. Поэтому необходимо создание новых договоров по подаче-приему воды, а типовые договоры на ремонт, техническое обслуживание и на полив сельскохозяйст-

венных культур должны быть пересмотрены с учетом специфики взаимоотношений сельскохозяйственных и водохозяйственных предприятий в новых условиях.

Существует специфика ответственности сторон за нарушение договорных обязательств в сельскохозяйственном водопользовании. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 июля 1983 г. «О совершенствовании экономических взаимоотношений сельского хозяйства с другими отраслями народного хозяйства» установлено, что при выполнении обслуживающими организациями работ, являющихся составной частью технологических процессов производства сельскохозяйственной продукции, расчеты с ними производятся исходя из 92 % стоимости фактически выполненных работ и оказанных услуг. По итогам работы за год производятся доплаты из расчета одного процента стоимости фактически выполненных работ и оказанных услуг за каждый процент выполнения (сверх 92 %) и перевыполнения установленных планов производства сельскохозяйственной продукции. Невыполнение планов производства продукции растениеводства происходит из-за плохих погодных условий, а также невыполнения сельскохозяйственными предприятиями, обслуживающими организациями работ по обеспечению благоприятного водного режима почв. Во всех случаях обслуживающая организация получает 92 % стоимости выполненных работ и оказанных услуг. Недополучение обслуживающей организацией полной стоимости выполненных работ расценивается как возложение отрицательных последствий плохих погодных условий на результаты хозяйственной деятельности как землепользователей, так и обслуживающих организаций. В этом случае мелиоративная организация выплачивает хозяйству стоимость недополученной с орошаемых и осушенных площадей по ее вине продукции, начисленную по государственному закупочным ценам.

В договоре предусмотрены и иные элементы ответственности обслуживающих организаций перед сельскохозяйственными предприятиями. Например, обслуживающая организация обязана выполнить конкретные виды работ по воссозданию требуемого водного режима, которые должны проводиться в определенные сроки и в соответствующем качестве. Таким образом, обслуживающая организация несет ответственность за недостижение по ее вине плановой урожайности сельскохозяйствен-

ных культур в обслуживаемых хозяйствах, а также независимо от получения урожая может быть подвергнута санкциям за невыполнение или ненадлежащее выполнение предусмотренных договорами отдельных видов работ. Это является стимулом для обслуживающих организаций в обеспечении получения запланированной урожайности культур.

В свою очередь, сельскохозяйственные предприятия несут ответственность (уплачивают штраф, неустойку) за несвоевременную оплату выполненных обслуживающей организацией работ, за задержку предоставления площадей, невыполнение необходимых агротехнических мероприятий на мелиорированных землях.

В постановлении Совета Министров СССР от 23 октября 1984 г. «О мерах по обеспечению высокоэффективного использования мелиорированных земель в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях»⁴² за просрочку, низкое качество и неполное выполнение работ по ремонту и техническому обслуживанию внутрихозяйственной мелиорированной сети, а также поливу сельскохозяйственных культур, послуживших причиной недополучения предусмотренной в договоре урожайности, водохозяйственное предприятие возмещает хозяйству стоимость недополученной продукции, начисленную по государственным закупочным ценам. В свою очередь, за невыполнение комплекса агротехнических мероприятий хозяйством, послужившее причиной недополучения урожайности, хозяйство вносит в банк на специальный счет районного агропромышленного объединения стоимость недополученной продукции, начисленную по государственным закупочным ценам. Таким образом ответственность хозяйств и обслуживающих организаций поставлена в зависимость от получения конечного результата. Хозяйства-землепользователи обязаны проводить меры по повышению плодородия, а также не допускать загрязнения, заболачивания земель.

В Уставе эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства предусмотрен иной порядок установления ответственности за невыполнение обязательств по эффективному использованию мелиорированных земель. В соответствии с п. 31 Устава эксплуатационная служба обязана возмещать убытки, причинен-

⁴² См.: СП СССР. 1984. № 32. Ст. 185.

ные в результате несоблюдения этой службой правил эксплуатации мелиорированных систем межхозяйственного назначения, а колхозы и совхозы возмещают убытки, причиненные ими эксплуатационной службе несоблюдением правил эксплуатации мелиоративных систем. В случае, если мелиорированные земли выпали из сельскохозяйственного оборота, эксплуатационные и сельскохозяйственные предприятия производят работы по восстановлению земель за счет той организации, по вине которой произошло правонарушение. На наш взгляд, такая система установленной договорной ответственности более правильна, поскольку она направлена на выполнение как водохозяйственными, так и сельскохозяйственными предприятиями своих непосредственных обязанностей, связанных с их специализацией в процессе сельскохозяйственного производства и не позволяет водохозяйственным организациям внедряться непосредственно в процесс производства на мелиорированных землях.

В настоящее время РПО «Полив» планирует свою деятельность по выполнению гектарополивов. Колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия полностью возмещают РПО «Полив» затраты по расценкам за один гектар обслуживаемой площади и за проведение поливов с учетом норматива рентабельности до 8 % к себестоимости работ. В расценку за гектар обслуживаемой площади включаются плановые затраты по следующим элементам: амортизационные отчисления, общепроизводственные и общехозяйственные расходы, плановые накопления. В расценку за полив (с условно принятой нормой полива 500 м³/га) включаются: заработная плата рабочих на поливе, включая доплаты и премии с начислениями, горюче-смазочные материалы, текущий ремонт и техобслуживание внутрихозяйственной оросительной сети, гидротехнических сооружений и дождевальной техники, электроэнергия, содержание автотранспорта и механизмов и т. д.

В случаях получения урожая выше или ниже предусмотренного в планах колхозов и совхозов производится перерасчет между хозяйствами и РПО «Полив», за каждый процент повышения урожайности плановая расценка за приведенный гектарополлив увеличивается на 1 %, а за каждый процент недовыполнения понижается в том же размере. В настоящее время расценки за гектарополлив являются очень высокими, сельско-

хозяйственным предприятиям невыгодно выполнять договорные обязательства. РПО «Полив» не несет ответственность за рациональное использование воды в межхозяйственных системах, подавая воду бесплатно, поэтому при такой системе ответственности водохозяйственная организация всегда будет получать свою прибыль на выполнении плана по гектарополивам. В случае нарушения договорных обязательств, приведших к недополучению продукции по вине водохозяйственных организаций, и одновременного выполнения плана по гектарополивам водохозяйственная организация в полном объеме может возместить ущерб сельскохозяйственным предприятиям за недополучение урожая из средств, полученных за выполнение плана по гектарополиву.

В литературе можно встретить мнение о том, что в договорах на высокоэффективное использование мелиорированных земель на обслуживающие организации следует возложить обязанности по осуществлению надзора за мелиоративным состоянием земель, по осуществлению комплекса мер, направленных на предупреждение заболачивания, осушения, засоления земель и эрозии почв, контроля за качеством воды на орошение и на сброс и т. д.⁴³ На наш взгляд, возложение на водохозяйственные организации этих обязанностей, а значит, и установление ответственности за их невыполнение, приведет к тому, что водохозяйственные организации смогут контролировать весь процесс землепользования на мелиорированных землях. Это противоречит самостоятельности сельскохозяйственных предприятий и приведет к еще большей их зависимости от водохозяйственных организаций. В договорах по сельскохозяйственному водопользованию не должны быть переадресованы требования земельного законодательства по рациональному использованию земель на обслуживающие организации.

Особое место принадлежит договорам на высокоэффективное использование мелиорированных земель. Постановление Совета Министров СССР от 23 октября 1984 г. «О мерах по обеспечению высокоэффективного использования мелиорированных земель в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях» в целях повышения имущественной ответственности за высокоэффективное использование мелиорированных

⁴³ См.: Кулинич П. Ф. Указ. соч. С. 88.

земель установило обязанность сельскохозяйственных предприятий и организаций, осуществляющих их производственное обслуживание, заключать договоры на высокоэффективное использование мелиорированных земель.

Правовая природа указанных договоров юридической наукой еще до конца не исследована. Учеными-правоведами изучались лишь отдельные специальные договоры по мелиоративному, агрохимическому и материально-техническому обслуживанию сельскохозяйственных предприятий⁴⁴. Но договор на высокоэффективное использование мелиорированных земель, участниками которого одновременно являются все основные партнеры по эксплуатации мелиорированных земель, отличается от указанных договоров.

Специфика данного договора, как показывает анализ Основных условий типового договора на высокоэффективное использование мелиорированных земель в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях, а также самого Типового договора, в особенности прилагаемого к нему Порядка применения данного договора, обуславливается его целью.

Таковой является получение проектной (запрограммированной, запланированной) урожайности сельскохозяйственных культур на мелиорированных землях. Иное название этого договора — «договор о производстве на мелиорированных землях сельскохозяйственной продукции в запланированном (запроектированном, запрограммированном) объеме».

В договоре участвуют: с одной стороны, «хозяйство», с другой — все обслуживающие его организации, деятельность которых самым непосредственным образом связана с обеспечением проектного уровня продуктивности мелиорированных земель и которые поэтому рассматриваются законодателем как участники технологического производства сельскохозяйственной продукции на этих землях. В настоящее время в соответствии с новой организационной структурой АПК сторонами данного договора должны выступать, наряду с хозяйством-землепользователем, подчиненные органы Госагропрома единые специализированные службы,

⁴⁴ См.: Лурье С. М., Козырь М. И., Указ. соч. С. 92—96, 229—237; Первушин Л. Г. Указ. соч. С. 59; Кулинич И. Ф. Указ. соч. С. 19—21.

осуществляющие агрохимическое и материально-техническое обслуживание сельскохозяйственных предприятий на мелиорированных землях, и эксплуатационные мелиоративные подразделения⁴⁵.

По этому договору выполнение каждой из сторон — как «Хозяйством», так и его контрагентами — своего обязательства включает выполнение определенной совокупности работ единого технологического процесса производства сельскохозяйственной продукции на мелиорированных землях, причем каждая из технологических операций должна выполняться с учетом и в тесной взаимосвязи с выполнением других. В этих целях каждый участник договора имеет право проверять объемы и качество выполняемых его контрагентами обязательств и, при обнаружении нарушений, направлять двусторонний акт об этом в РАПО — орган, утверждающий договоры на высокоэффективное использование мелиорированных земель и контролирующий их исполнение.

Путем заключения договора на высокоэффективное использование мелиорированных земель сельскохозяйственное предприятие как бы перелагает часть своих водных и земельных прав и обязанностей на партнеров по эксплуатации мелиорированных угодий, специализированных на выполнении отдельных технологических операций по поддержанию оптимального почвенного режима этих угодий, для обеспечения совместными усилиями сельскохозяйственных предприятий-землепользователей и обслуживающих их организаций такого уровня плодородия мелиорированных земель, который необходим для получения проектной урожайности сельскохозяйственных культур.

Цели рассматриваемого договора служит и предусмотренная им особая имущественная ответственность, являющаяся по своей форме совместной долевым. Основанием ее возникновения является недополучение обозначенной в договоре урожайности сельскохозяйственных культур, а санкцией — возмещение ущерба в раз-

⁴⁵ Поскольку рассматриваемый договор был разработан и утвержден до перестройки управления АПК, контрагентами «Хозяйства» по нему названы, помимо «Водохозяйственной эксплуатационной организации», также «Сельхозтехника» и «Сельхозхимия». В связи с упразднением данных организаций и возложением их функций на подразделения Госагропрома в Типовой договор, а также в нормативные акты о нем необходимо внести соответствующие изменения.

мере стоимости недополученной продукции. При этом степень виновности каждого из участников договора устанавливается комиссией, назначаемой РАПО, которая с выездом на место составляет соответствующий акт.

Таким образом, анализ содержания договора на высокоэффективное использование мелиорированных земель дает основание заключить, что введение подобной договорной формы преследовало цель объединить усилия всех партнеров по эксплуатации мелиорированных земель в достижении проектного уровня их продуктивности, определив степень участия — и соответствующие обязательства — каждого из них в технологическом процессе производства сельскохозяйственной продукции на мелиорированных землях, а тем самым — степень ответственности при недостижении проектной урожайности.

Однако, как показывает практика, договоры на высокоэффективное использование мелиорированных земель до сих пор не применяются. Это объясняется, с одной стороны, недостаточной разработанностью содержания данного договора, слабым уровнем конкретизации договорных обязательств его сторон. Фактически договор на высокоэффективное использование мелиорированных земель повторяет в обобщенном виде обязанности его участников, предусмотренные специальными договорами⁴⁶. Договор не устанавливает имущественных санкций за невыполнение (ненадлежащее выполнение) договорных обязательств, ограничиваясь возмещением стоимости недополученной продукции. В вопросе взыскания убытков, так же как и в вопросе расчетов между «Хозяйством» и его контрагентами, он отсылает к специальным договорам. Понятно, что при такой ситуации отношения сельскохозяйственных предприятий с партнерами по эксплуатации мелиорированных земель реально могут регулироваться только отдельными специальными договорами, но не общим договором на высокоэффективное использование мелиорированных земель. Тем самым получается, что данный договор нужен только для РАПО.

С другой стороны, реализацию указанного договора затрудняет отсутствие необходимых организационно-

⁴⁶ См.: Типовой договор на ремонт и техническое обслуживание внутрихозяйственных мелиоративных сетей. М., 1984. С. 212—219; Типовой договор на полив сельскохозяйственных культур. М., 1984. С. 220—226.

правовых условий. Основным из них является то, что контрагенты должны участвовать в этом договоре как самостоятельные хозяйственные предприятия, за счет своих собственных средств. Это условие только создается сейчас в связи с переводом всех производственных подразделений в АПК на полный хозрасчет.

Изложенное свидетельствует о необходимости отказа от договора на высокоэффективное использование мелиорированных земель. Это тем более важно теперь в связи с изменением правового статуса сельскохозяйственных и водохозяйственных предприятий, последовавшего после принятия Закона СССР о государственном предприятии (объединении) и Закона СССР о кооперации, а также с разработкой специальных договоров между водохозяйственными и сельскохозяйственными предприятиями.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава первая	
ПРАВО СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	
1. Проблемы интенсификации использования водных ресурсов в сельском хозяйстве	5
2. Понятие сельскохозяйственного водопользования. . .	10
3. Соотношение права сельскохозяйственного водопользования с правом сельскохозяйственного землепользования	20
4. Реализация права сельскохозяйственного водопользования, планирование и проектирование водных мелиораций	27
Глава вторая	
СУБЪЕКТЫ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ИХ ПРАВОМОЧИЯ	
1. Субъекты права сельскохозяйственного водопользования	34
2. Правомочия субъектов права сельскохозяйственного водопользования	46
Глава третья	
ВИДЫ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	
1. Классификация права сельскохозяйственного водопользования	56
2. Право водопользования для нужд земледелия	67
3. Право водопользования для нужд животноводства . . .	81
Глава четвертая	
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	
1. Перспективы развития механизма взаимоотношений водохозяйственных и сельскохозяйственных предприятий	91
2. Плата за сельскохозяйственное водопользование	100
3. Договоры в сфере сельскохозяйственного водопользования	106

Научное издание

Калиниченко
Тарас Григорьевич

**ПРАВО
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Утверждено к печати
ученым советом
Института государства и права
АН СССР

Редактор издательства **В. В. Лукьянов**
Художник **М. Л. Блох**
Художественный редактор **В. В. Алексеев**
Технические редакторы
Л. В. Прохорцева, Л. И. Куприянова
Корректор **В. А. Алешкина**

ИБ № 38721

Сдано в набор 13.09.88
Подписано к печати 25.01.89
А-03816. Формат 84×108/32
Бумага книжно-журнальная
Гарнитура обыкновенная новая
Печать высокая
Усл. печ. л. 6,72. Усл. кр. отт. 7,04. Уч.-изд.
л. 7,0. Тираж 1700 экз. Тип. зак. 384.
Цена 1 р. 20 к.

Ордена Трудового Красного Знамени
издательство «Наука»
117864, ГСП-7, Москва, В-485
Профсоюзная ул., 90
4-я типография издательства «Наука»
630077, Новосибирск, 77,
ул. Станиславского, 25