

**АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
ЭКОНОМИКИ
СЕЛЬСКОГО
ХОЗЯЙСТВА**

**ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЭКОНОМИКА**

**С. А. ТКАЧУК, П. С. ШЕВЧЕНКО,
Я. Я. МАУЛЬ**

**ЭФФЕКТИВНОЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ
(Вопросы управления
земельными ресурсами)**



ПРОЕКТИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ	66
Задачи и методы проектирования и осуществления внутрихозяйственного землеустройства	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	76

Ткачук С. А. и др.

Т48 Эффективное использование земельных ресурсов: (Вопросы управления земельными ресурсами) / Ткачук С. А., Шевченко П. С., Мауль Я. Я. — М.: Экономика, 1983. — 80 с. — (Актуальные проблемы экономики сельск. хоз-ва)

Работа посвящена актуальным вопросам управления земельными ресурсами, обеспечивающего эффективное их использование. В ней анализируются функции земли как компонента природного комплекса, ресурса и объекта управления; формулируются задачи и экономические принципы управления земельным фондом; рассматриваются вопросы оценки и экономической защиты земель; излагаются методы комплексного подхода к прогнозированию использования земель; обосновываются методы проектирования рационального землепользования на сельскохозяйственных предприятиях.

Рассчитана на работников землеустроительной службы, плановых и сельскохозяйственных органов, руководителей сельскохозяйственных предприятий, а также научных работников.

Т 3801010000—057 151—83
011(01)—83

ББК 65.9(2)32—5
333

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

С. А. ТКАЧУК, П. С. ШЕВЧЕНКО,
Я. Я. МАУЛЬ

ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ (Вопросы управления земельными ресурсами)

МОСКВА ЭКОНОМИКА

1983

Работа подготовлена коллективом авторов. Введение, главы 1, 2, 3, 5 и заключение написаны канд. экон. наук **Ткачуком С. А.**; глава 1 (§ 3) — канд. экон. наук **Ткачуком С. А.** и канд. экон. наук **Шевченко П. С.**; глава 4 — канд. экон. наук **Маулем Я. Я.**

Рецензенты:

канд. экон. наук **М. В. Андришин**,
канд. экон. наук **Е. П. Куликов**

Т 3801010000—057 151—83
011(01)—83

ВВЕДЕНИЕ

Управление государственным земельным фондом — важная составная часть управления социалистическим производством. Главное содержание, основу управления землей составляет сознательное применение действующих в условиях социализма экономических законов для эффективного использования земельных ресурсов, организации рационального использования и охраны единого государственного земельного фонда.

В статье 18 Конституции СССР записано: «В интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли...»

На необходимость бережливого и наиболее эффективного использования земельных богатств нашей Родины указано в «Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» (1968 г.), республиканских земельных кодексах, решениях XXIV и XXV съездов КПСС, специальных постановлениях ЦК КПСС, Совета Министров СССР, Верховного Совета СССР.

Актуальность и значимость проблемы с особой силой подчеркивались на октябрьском (1968 г.) Пленуме ЦК КПСС, на Третьем Всесоюзном съезде колхозников (ноябрь 1969 г.), на торжественном заседании в г. Алма-Ате, посвященном 20-летию освоения целинных и залежных земель (март 1974 г.), на июльском (1978 г.) Пленуме ЦК КПСС.

В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года содержатся прямые указания на необходимость значительного повышения эффективности использования земли; дальнейшего развития работы по созданию системы кадастров природных ресурсов; совершенствования государственного управления природопользованием.

Значение повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель, отдачи каждого гектара

еще более возрастает в связи с необходимостью выполнения Продовольственной программы СССР на период до 1990 года, одобренной майским (1982 г.) Пленумом ЦК КПСС.

Задача организации научно обоснованного, рационального землепользования выдвинута на уровень важнейших государственных проблем. Эта стратегическая задача является главной, основной для государственного управления земельными ресурсами.

Управление — сложное, многоплановое явление, поэтому при его изучении необходим системный подход. Очень важно дать многоаспектный анализ понятия земли как компонента природного комплекса, ресурса и объекта управления, рассмотреть формы проявления и законы развития социалистических земельных отношений, механизм их регулирования, сформулировать основные направления рационального использования земли, привести системную, с использованием технологии программно-целевого подхода, интерпретацию управления земельными ресурсами, определить цель, задачи и принципы, обосновать функции управления.

Не менее важно изучить вопросы экономической оценки земли и ее использования в механизме управления земельными ресурсами, обратить специальное внимание на проблему денежной оценки земли и экономической защиты сельскохозяйственных угодий с учетом условных «цен» на землю, проанализировать механизм последствий от изъятия земель из сельскохозяйственного оборота, определить на основе комплексного подхода возникающий при этом народнохозяйственный ущерб.

Актуальны также такие вопросы, как прогнозирование земельных ресурсов, являющееся предплановой стадией управления земельным фондом; система и методы прогнозирования использования земли; методика прогнозирования земельных ресурсов в республике и области, в зоне формирования территориально-производственных комплексов; проектирование рационального землепользования в колхозах и совхозах — конечных объектах управления использованием сельскохозяйственных земель.

ЗЕМЛЯ И ЕЕ РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

Земля как ресурс и объект управления

Для земли как ресурса характерна множественность значений и способов функционирования. Поэтому целостное представление о понятии «земля» можно получить, если ее рассматривать в различных аспектах. Комплексный многоаспектный подход служит здесь необходимым инструментом познания. Он позволяет охватить и представить в единстве на первый взгляд разрозненные, но на самом деле объективно взаимосвязанные стороны функционирования земли.

С точки зрения **естественно-биологической** земля может быть охарактеризована как земля — материя, где «под землей следует понимать всякую силу природы, как таковую, следовательно также воду и т. д.»¹.

Содержательную характеристику земли — материи можно конкретизировать. В **географическом** аспекте под землей следует понимать поверхность Земли — планеты. Основные структурные элементы поверхности — Мировой океан, континенты, пресноводные и внутренние водоемы, ледники Арктики, Антарктиды и высокогорий. Это наиболее общее понятие земли. Следующая ступень — определение понятия земли в **экологическом** аспекте. Свойства земли как материи реализуются лишь во взаимодействии с другими компонентами природного комплекса — климатом, водными ресурсами, растительным и животным миром. Земля — важнейший компонент этого комплекса, в расширенном понимании — важнейший компонент биосферы, т. е. земной поверхности и прилегающей к ней части литосферы (земной коры), гидросферы и атмосферы. В естественно-научном плане биосферу Земли рассматривают как исключительно сложную саморегулирующуюся систему живого вещества и неживой материи, которая накапливает и перераспределяет огромные ресурсы энергии, определяет состав и динамику земной поверхности, атмосферы и гидросферы². Важнейшая характеристика биосферы как системы — способность реагировать в целом на любое воздействие в любом ее звене. Внешние воздействия мо-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 26, ч. II, с. 376.

² Использование и охрана природных ресурсов. М.: Прогресс. 1972, с. 23.

гут нарушать (или не нарушать) сложившиеся взаимосвязи, присущие биосфере, следовательно, нарушать или не нарушать объективно присущее ей состояние динамического равновесия. Это принципиальный момент в осуществлении рационального использования ресурсов биосферы, в том числе и ее главного компонента — земли, т. е. один из исходных моментов как природопользования, так и землепользования.

Дальнейшая ступень конкретизации понятия земли с точки зрения **экологической** — понимание земли как компонента первичной структурной единицы биосферы — биогеоценоза (экосистемы), т. е. генетически и географически взаимосвязанного местного сочетания растительности, животных, почвы, рельефа, климата и вод. Роль земли в развитии экосистемы исключительна, поскольку без нее вообще невозможно существование жизни на поверхности. Землю на этом уровне понимают как землю — почву.

Но это понятие необходимо еще более конкретизировать. Земля обладает многими свойствами, основными из которых являются: пространство с его рельефом; почвенный покров; естественная растительность; гидрогеологические особенности. Эти свойства характеризуют землю как естественно-историческое тело. Главным из названных компонентов выступает почва, обладающая замечательным свойством и могучей природной силой — плодородием, т. е. способностью давать пищу растениям и производить урожай. Наука о почве определяет ее как рыхлый, поверхностный слой земли, естественно созданный совместным воздействием воды, воздуха и различного рода организмов. Земля (в отличие от почвы) — это пространственный комплекс органически взаимосвязанных элементов — почвы, рельефа, недр, воды, растительности.

В **политико-экономическом** аспекте земля понимается и рассматривается как средство производства. Понятие земли как средства производства отражает объективно существующее единство земли как материального объекта (земли — материи) и процесса ее функционирования в сфере общественного производства. Таким образом, политико-экономическое определение земли отличается от естественно-научного тем, что содержит в себе в качестве главного момента ее (земли) производительного потребления. Наряду с тем что земля — материя — важнейший компонент природного комплекса и

его экологических систем, в сфере общественного производства она является тем необходимым условием, без которого не может осуществляться процесс труда и всякое производство вообще. Вовлеченная в процесс производства земля становится средством производства (предметом труда и орудием труда).

Землю как фактор и средство производства отличают в основном четыре особенности: 1) ограниченность в пространстве; 2) незаменимость; 3) постоянство места; 4) неисчерпаемость производительной силы, определяемая почвой.

Как средство производства земля выступает во всех сферах общественного производства. В наиболее же полной мере свойства земли как средства производства реализуются в сельском хозяйстве. В. И. Ленин отмечал: «Земля есть, несомненно, главное средство производства в сельском хозяйстве...»¹ К. Маркс писал: «В земледелии... земля сама действует в качестве орудия производства...»²

В политико-экономическом аспекте земля также — объект общественных отношений. Политическая экономия рассматривает отношения, возникающие между людьми в процессе использования земли, в качестве базисных, производственных отношений.

Объективно выделяется **социальный** аспект значения земли для общества. В этом значении земля служит основой для развития всех отраслей народного хозяйства, местом поселения и жизни людей.

С позиций современных научных представлений о взаимодействии общества и природы и развивающейся науки о природопользовании понимание земли как материального объекта в единстве с ее хозяйственным использованием аккумулируется в понятии «земельные ресурсы» как составной части более общей категории «природные ресурсы». Можно, таким образом, говорить о **хозяйственно-экономическом** аспекте функционирования земли. Важно отметить, что основным моментом в содержании понятия земли в названном аспекте является неразрывная связь земли как материальной субстанции и ее производительного использования: «...ресурсы вовсе не были ресурсами, пока не появился человек и не стал их использовать»³.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 19, с. 327.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 25, ч. II, с. 342.

³ Использование и охрана природных ресурсов, с. 46.

Систематическое использование земли для определенных хозяйственных целей с учетом естественно-исторических свойств конкретных земельных участков приводит к хозяйственному обособлению отдельных частей территории — выделению земельных угодий. Поэтому с точки зрения **конкретно-хозяйственной** земля выступает в виде определенных земельных угодий.

Земля характеризуется и в **организационном** аспекте. Для упорядочения использования земли социалистическое общество как совокупный землепользователь планомерно распределяет землю по площадям и угодьям между отдельными производственными коллективами и гражданами. Каждый землепользователь использует землю в установленных границах. Поэтому землю можно рассматривать и как систему землепользований.

Земля в СССР — исключительная собственность государства, единый государственный земельный фонд. Составные части (категории) единого государственного земельного фонда функционируют в различном правовом режиме. В этом плане объективно выделяется **юридический** аспект функционирования земли.

Последовательное применение комплексного многоаспектного подхода к выяснению роли и значения земли приводит к необходимости выделения также рекреационной, культурно-эстетической и других ее функций.

Приведенные выше характеристики являются основными, хотя и не исчерпывают всего многообразия значений понятия земли. Изложенного, однако, достаточно, чтобы говорить о земле как о сложной материальной системе, требующей системного подхода к организации и управлению использованием земельных ресурсов.

Земельные отношения и их регулирование

В сфере использования земли производственные отношения называют земельными отношениями. Земельные отношения — составная часть системы производственных отношений.

На поверхности явлений производственные отношения выступают в двух диалектически противоположных формах. С одной стороны, они проявляются в форме волевых отношений людей к вещам и друг к другу, а с другой стороны, они выступают и в овеществленных формах.

Волевое проявление земельных отношений есть отра-

жение их объективного экономического содержания. Объективность земельных отношений и направления их развития определяют производительные силы, весь комплекс общественно-материальных условий производства, действующие в условиях социализма экономические законы.

В факте овеществления производственных отношений важно то, что носителем отношений здесь выступает не просто вещь, а вещь как **результат**, продукт производства, материальной деятельности людей. Иное дело с землей. Земля вечна, дарована нам природой и не является продуктом прошлого труда. Отсюда следует, что вещная, предметная форма земельных отношений дана как условие, исходный пункт.

Первым и необходимым условием существования и результатом материализации земельных отношений выступают социально-экономические формы землепользования и землевладения, отражающие единство социально-экономического и производственного типов хозяйства на земле. Форма землевладения в СССР одна. Земля принадлежит исключительно государству и предоставляется землепользователям только на праве пользования. В настоящее время в СССР имеются следующие основные формы землепользования: колхозов и совхозов; межхозяйственных и агропромышленных объединений; несельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций; отдельных граждан.

Земля ограничена в пространстве, что вынуждает использовать ее в строго и заранее фиксированных количествах. В этих условиях необходимыми моментами использования земли и формой существования земельных отношений являются измерение площади и установление границ землепользований на предназначенной для хозяйственного использования земельной территории.

Земля, далее, характеризуется постоянством расположения и в отличие от многих других материальных факторов производства не может быть перенесена с места на место. К тому же земельное пространство неоднородно по качественному составу. Из этого следует, что использование земли в той или иной ее функции объективно связано с установлением целевого назначения земельных территорий, т. е. с распределением земли с учетом возможности и необходимости ее использования в различных отраслях народного хозяйства.

С точки зрения процесса воспроизводства такое распределение земли не может быть одноразовым. Развитие производительных сил вызывает необходимость периодического возобновления процесса воспроизводства во времени и пространстве. Таковы отдельные проявления земельных отношений в своих рациональных формах.

В основе поступательного развития социалистических производственных отношений лежит вся совокупность, система экономических законов, действующих в условиях социализма, центральное место в которой занимает основной экономический закон социализма. Действие этой системы в специфической форме охватывает и сферу земельных отношений.

Объективно проявляются три закона развития социалистических земельных отношений.

1. Закон соответствия социально-экономических форм и размеров землепользования данному уровню развития производительных сил и производственных отношений. Он отражает проявление в сфере земельных отношений всеобщего экономического закона соответствия производительных сил и производственных отношений.

2. Закон планомерного распределения и перераспределения земель между отдельными землепользователями и отраслями народного хозяйства. Он отражает прямое воздействие на развитие земельных отношений специфического закона социализма — закона планомерного, пропорционального развития народного хозяйства.

3. Закон концентрации земельных площадей. Он отражает объективную тенденцию концентрации производства. Наиболее ярко эта тенденция прослеживается при использовании земли в сельском хозяйстве. Как известно, в работе «Аграрный вопрос и „критики Маркса“» В. И. Ленин показал закономерный характер процесса укрупнения капиталистических хозяйств, тенденцию к концентрации ферм, в том числе и по земельной площади, и говорил, по сути, о законе концентрации производства.

Рассмотренные формы проявления и законы развития земельных отношений, разумеется, не охватывают всего их многообразия. В этом направлении необходимы дальнейшие исследования.

Особое место занимает проблема регулирования земельных отношений. Механизм регулирования земельных отношений следует рассматривать во взаимосвязи

трех объективно присущих ему аспектов — экономического, политического и правового (юридического). Такой подход предоставляет возможность теоретически ясно разграничить влияние экономики, политики и права на развитие земельных отношений. Однако ошибочно противопоставлять эти факторы. Они воздействуют на развитие земельных отношений не изолированно, а в неразрывном единстве и тесном взаимодействии.

Иногда можно встретить утверждение о том, что правовое регулирование земельных отношений составляет прерогативу земельного законодательства. Однако право непосредственно регулирует волевою форму проявления земельных отношений. Оно регулирует поведение участников земельных отношений посредством установления между ними соответствующих правоотношений (именно такой смысл и следует вкладывать в понятие правового регулирования земельных отношений). Развитие же внутреннего экономического содержания земельных отношений регулируют экономические законы. Регулирующая, управляющая роль экономических законов проявляется при социализме в специфической и внутренне присущей для него форме — форме сознательного их использования. При этом регулирование производственных отношений осуществляется двояким путем.

Социалистическое государство как общественный собственник средств производства сознательно, учитывая действие и содержание экономических законов, планирует размещение, структуру и темпы роста производительных сил, воздействуя таким образом на самую глубинную основу производственных отношений. Этот путь общественного регулирования производственных отношений — главный в условиях социализма. Неразрывно связанный с ним второй путь — сознательное, целенаправленное воздействие на формы проявления производственных отношений в соответствии с познанными законами их развития.

В советской экономической литературе преобладает точка зрения, что механизм использования экономических законов при социализме есть совокупность трех неразрывно связанных между собой форм и соответствующих им методов — прогнозов и прогнозирования; планов и планирования; экономических стимулов и экономического стимулирования. Названные формы и методы использования экономических законов являются

одновременно и функциями управления социалистическим производством. Из них планирование — сердцевиной управления. Поэтому управление «выступает как важнейший инструмент, обеспечивающий познание и использование объективных экономических законов»¹. Использование экономических законов, в частности законов развития социалистических земельных отношений для организации рационального использования и охраны земли, — основа управления земельными ресурсами.

Основные направления рационального использования земли

В нашей литературе практически нет попыток теоретически очертить проблему рационального использования земли в целом, дать ее в систематизированном изложении. Освещаются только отдельные стороны проблемы. Между тем ее комплексное, системное исследование имеет самое непосредственное отношение к постановке и практической разработке вопросов организации и управления использованием земли.

В одной из опубликованных работ, посвященной проблеме правового обеспечения рационального использования земли в СССР, ставится задача комплексного подхода к определению сущности рационального использования земли². По мнению авторов указанной работы, «рациональное использование земли заключается прежде всего в обеспечении эффективного ее использования в общественном производстве в соответствии с установленной государством целью»³. Задачу рационального использования земли они определяют как «достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом полезного взаимодействия земли с другими природными факторами и при охране земли в процессе использования как специфического условия всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве»⁴.

¹ Управление социалистическим производством (вопросы теории и практики). Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Экономика, 1975, с. 68.

² Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М.: Наука, 1969.

³ Там же, с. 24.

⁴ Там же, с. 30.

Приведенные трактовки проблемы в принципе правильны и достаточно широки. Но они требуют дальнейшего развития и уточнения. Дело в том, что в основе определения сущности рационального использования земли лежит общая категория «эффективность». Следовательно, в первую очередь требуется всесторонняя характеристика именно этой категории, выделение соответствующих ее аспектов, которые должны быть реализованы в определении понятия (сущности) рационального использования земли.

Исторически и логически понятие эффективности связано с развитием общественного производства. Вне производства, вне экономических отношений оно не имеет самостоятельного значения. Однако понятие эффективности имеет не только «узкий» экономический смысл. Среди обязательных условий оценки эффективности как критерия решения задач по выбору вариантов выделяют также необходимость учета социальных требований и ограничений, выступающих в форме фиксированных условий труда, стандартов жизненного уровня и др.¹ Любой экономический результат признается отрицательным, если он приводит к нарушению социальных норм².

Но оценка эффективности будет неполной, если в отношении использования природных ресурсов не поставить условия сохранения **экологического равновесия** в природе. С точки зрения общей оценки эффективности выполнение этого условия не менее важно, чем решение экономических и социальных задач, поскольку нарушение равновесия в природе может привести к резкому снижению эффективности решения социально-экономической задачи в целом.

В наиболее общем виде понятие рационального использования земли должно рассматриваться с точки зрения объективно существующих вариантов и цели использования земли как ресурса. В основе рационального использования земельных ресурсов лежит выбор наиболее **эффективного** варианта с точки зрения решения определенных социально-экономических и политических задач и возникающих последствий от соответствующей

¹ Вайнштейн Б. О теории эффективности общественного производства. — Вопросы экономики, 1970, № 9, с. 5.

² Там же.

щих изменений в функционировании природного комплекса. В свою очередь, использование земли с определенной целью должно быть также наиболее эффективным из всех возможных вариантов (способов) достижения этой конкретной цели.

Таким образом, под рациональным использованием земли можно понимать наиболее эффективный с точки зрения удовлетворения потребностей общества вариант ее целевого использования, организованный наиболее эффективным для конкретных условий пространства и времени способом в соответствии с объективно существующими принципами взаимодействия социалистического общества и природы.

В рамках взаимодействия «общество — природа» целесообразно выделять следующие аспекты рационального использования земли:

естественно-биологический, связанный с изучением функционирования земли как компонента природного комплекса и среды для растительных и животных организмов;

социально-экономический, отражающий влияние на использование земли социальных процессов и политики государства, общественных производственных отношений, объясняющий экономическую сторону использования земли как ресурса;

технологический, связанный с изучением технического воздействия на землю, технологии ее использования, связи рационального использования земельных ресурсов с научно-техническим прогрессом;

правовой (юридический), связанный с изучением роли и значения права, отражающий воздействие права, правовой деятельности государства на организацию и осуществление рационального использования и охраны земли.

Названные аспекты проблемы тесно взаимосвязаны и образуют диалектическое единство.

Учет естественно-биологической стороны функционирования земли имеет важное значение с точки зрения необходимости предвидения и предотвращения нежелательных последствий, которые могут быть вызваны глобальными изменениями в составе и соотношении земельных угодий, в их пространственном размещении. В этой связи уместно вспомнить положение выдающегося русского ученого В. В. Докучаева о необходимости выработки норм, определяющих относительные площа-

ди пашни, лугов, леса и вод¹. Такой учет имеет особое значение для сельскохозяйственного производства.

Рассмотрение технологической стороны рационального использования земли имеет самостоятельное значение лишь в отношении сельскохозяйственного производства. Каждому этапу прогресса науки и техники соответствуют специфические формы технического воздействия на землю, технологии ее использования. Современный этап научно-технического прогресса характеризуется глубокими преобразованиями в технологии сельскохозяйственного производства и, следовательно, использования земли: переводом основных отраслей сельского хозяйства на промышленную основу и индустриализацией всего сельскохозяйственного производства, комплексной механизацией и электрификацией, широким ирригационным строительством, всесторонней мелиорацией земельных угодий.

Естественно-биологический и технологический аспекты — важные, но не решающие факторы рационального использования земли. Характер использования земли определяют социально-экономические условия.

Основной предпосылкой рационального использования земли в СССР является государственная собственность на землю и общественные формы землепользования. Проблема рационального использования земли в нашей стране получила подлинное решение после победы Великой Октябрьской социалистической революции. Декрет о земле ознаменовал начало эпохи социалистических аграрных преобразований, становления социалистических земельных отношений. В настоящее время в нашей стране самое крупное в мире социалистическое землепользование — важнейшая социально-экономическая основа рационального использования земли, в гигантских масштабах осуществляется социалистическое землеустройство. Политика Коммунистической партии и Советского государства в области земельных отношений, землепользования и землеустройства основывается на сознательном и планомерном использовании всей системы экономических законов, действующих в условиях социализма.

О правовом аспекте проблемы. Значение и особая роль права заключаются в том, что оно закрепляет по-

¹ Докучаев В. В. Наши степи прежде и теперь. М.: Сельхозгиз, 1953, с. 138.