Разграничение властных (суверенных) и хозяйственных полномочий органов государства в земельных правоотношениях: теория, история и практика

ЖАРИКОВ Юрий Георгиевич, главный научный сотрудник отдела природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology@izak.ru

Административное управление природными ресурсами существует наряду с необходимыми хозяйственными мероприятиями. Исторически государство распространяло на природные ресурсы административную, налоговую и судебную власть, но их собственником оно становилось только после создания своих хозяйственных организаций, которым передавалась также функция назначения и сбора платежей за природопользование. В современных условиях правильная работа этих организаций зависит от разграничения природных ресурсов публичного характера между известными тремя уровнями власти, а также от полномочия органов охраны природы и от распространения на природохозяйственные организации контроля антимонопольных органов. Налоговая служба как специальный финансовый орган власти в части взимания платежей за пользование должна действовать в соответствии со своими полномочиями. Отмечается, что все еще не решена проблема сочетания в государственных природохозяйственных организациях административных и хозяйственных функций. Власть и собственность — общее фундаментальное понятие, а их соотношение — сложная правовая проблема.

Ключевые слова: территориальный суверенитет, земельный налог и хозяйственный платеж за землю, природохозяйственные организации, частная собственность, административные и хозяйственные функции в природопользовании, монопольные права на природные ресурсы, охрана природы, история возникновения собственности на землю в обществе, динамика (трансформация) владения права и собственности.

Separation of Public (Sovereign) and Economic Powers of the State Bodies in Land Relations: Theory, History and Practice

Yu. G. ZHARIKOV, doctor of legal sciences, professor

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ecology@izak.ru

Administrative management of natural resources exists along with the necessary economic activities. Historically a state extended administrative, fiscal and judicial powers to natural resources, but it became the owner only after creation of its business organizations, which also got a function of destination and collection of payments for natural resources. In modern context the correct operation of these organizations depends on the differentiation of state-owned natural resources between the three known levels of government, as well as from the sovereignty of nature protection authorities and from the extension of antitrust authorities' control that belongs to the natural management organizations. Tax authorities as a special financial authority, in terms of levy of duty for the use of resources, must act in the framework of its powers. The problem of combination of public natural management organizations' administrative and economic functions remains unsolved. Power and property — the general fundamental concept and their correlation — are a complex legal issue.

Keywords: territorial sovereignty, land tax and business payment for land, nature management organization, private property, administrative and economic functions in nature management, monopoly rights to natural resources, protection of nature, history of land ownership in a society, dynamics (transformation) of ownership rights and property.

DOI: 10.12737/23714

Общие фундаментальные понятия. Суверенные права государства — это его права территориального верховенства, которые обычно понимаются на уровне его центральной власти, в отношении земель, вод, лесов, воздушного и подземного пространства в пределах государственных границ. Суверенные права направлены прежде всего на то, чтобы исключить вторжение на подвластное государству пространство посторонних государственных образований или их граждан; эти права выражаются, в частности, в контроле за физическими и юридическими лицами, чтобы их меры по использованию земли не шли во вред обществу. Властными полномочиями государства может делиться со своими административными единицами. При этом понятие территории «опускается» до нижних этажей власти — региональных и муниципальных образований (например, территориальное планирование, землеустройство, зонирование и т. д.). Но тогда оно приобретает несколько иное, но тоже публичное значение.

Исторически понятие государственного суверенитета иногда объяснялось через выражение «собственность»¹. Так, в Средние века князь, царь, восточный владыка, распоряжаясь землей, проявляли себя и как собственники всей земли, находящейся в границах их владений, и как суверены. Однако с развитием института частной собственности произошло выделение права собственности на землю из общей системы власти. Термин «собственность» применительно к суверенным правам государства оказался

явно не пригоден в связи с тем что это понятие частноправовое, тогда как закрепление границ территории государства не относится к частному праву. Далее, у термина «территория» есть и более узкое значение, близкое к понятию «земельный участок». Например, говорят о территории парка, школы, больницы, иного публичного установления. Территорией обладает завод, фабрика, где с дозволения государства действуют особые правила. По-видимому, такая терминология подчеркивает публичный (общественный) или близкий к нему характер того установления, которое является владельцем земли.

Безусловно, к суверенным полномочиям государства в земельных правоотношениях относится введение обязательных санитарных, ветеринарных, противопожарных и иных правил. Особое место занимают так называемые планировочные правила, которые предписывают порядок преобразования местности и ее застройки. К ним же относятся полномочия государства по резервированию отдельных земельных массивов и участков, а также по их изъятию у наличных владельцев и собственников для государственных или муниципальных нужд. Подобные полномочия государства выражаются в законодательных и судебных решениях о земельных участках. Меры, принимаемые по этим вопросам в оперативном порядке, являются административными (процедурными).

Наряду с властными (административными) функциями государство осуществляет хозяйственные функции, в том числе направленные на оказание содействия в публичных интересах частному сектору. Сегодня роль государства как организатора земельного хозяйства неизменно возрастает. Это касается помо-

¹ См.: Коловагин П. М. Собственность на землю в России. История и современность. СПб., 2003.

щи в устройстве (перепланировки) частных владений, их мелиоративном и всяком ином обследовании, в составлении проектов их улучшения и защиты от эрозии. Некоторые такие мероприятия государство осуществляет «с нажимом» на несогласных. Например, в США действовала программа вывода из оборота сельскохозяйственных земель, в сильной степени разрушенных эрозией. При этом фермерам полагались компенсации, а также дотации на залужение или облесение земель, подлежащих «забрасыванию». Программа предусматривала добровольное участие фермеров, но «неконтактно» фермеру грозило лишение ряда льгот, таких как дешевый государственный кредит, закупки по льготным ценам (выше рыночных) части произведенной им продукции и др.²

Государство как собственник принадлежащих ему земель и других природных ресурсов осуществляет свои хозяйственные полномочия не с помощью властных актов (действий), а через создаваемые им хозяйственными организациями наравне с хозяйственными организациями частного сектора экономики. В противном случае частные землевладельцы, вступая в земельные отношения непосредственно с властными государственными распорядителями природных ресурсов, оказались бы в неравном (невыгодном) положении.

Так, если государство предоставляет свои земли в аренду частному сектору, то оно имеет право и обязательно контролировать арендаторов с позиций не столько административной власти, сколько собственника — доброго хозяина. Точно так же государство должно вести себя по отношению к принадлежащим ему же предприятиям и учреждениям, которым оно предоставляет в пользование и во владение государственные земли.

Хозяйственное управление государственными землями должно быть образцом для земель частного сектора. Но в этой части некоторые меры причастных государственных организаций имеют специфические особенности. Административные и хозяйственные меры государства в отношении как своей, так и не своей земли могут иногда переплетаться.

Например, картографирование земель имеет одновременно как публичные, так и хозяйственные цели, независимо от того, охватывает оно государственные или частные земли. При этом административные и хозяйственные меры государства не должны смешиваться. Так, органы охраны природы должны контролировать хозяйственную деятельность пользователей не только на частных, но и на государственных землях. Для этого они должны быть организационно независимыми от государственных органов и организаций, осуществляющих хозяйственные функции на государственных землях. Точно так же государственные земельные органы, осуществляющие хозяйственные функции, должны быть отделены от налоговых органов, а хозяйственные платежи за землю — от налоговых взносов³.

Таким образом, следует различать хозяйственные функции (полномочия) государства, осуществляемые им в качестве органа власти (суверена) по отношению к любым землям (частным, государственным, муниципальным) и в качестве собственника принадлежащих ему земель. Если в первом случае органы государства принимают хозяйственные меры всегда в публичных общественных интересах, то во втором — эти меры становятся частным делом собственника земли — участника земельных отношений.

² Здесь и далее: Материалы реферативного журнала ВИНТИ РАН «Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов». 2013. № 3.

³ См.: Шейнин Л. Б. К вопросу о разграничении платы за государственную землю и земельного налога // Вестник Университета Российской академии образования. 1999. № 1. С. 150—160.

В отечественной юридической литературе не раз ставился вопрос о разграничении хозяйственных и административных функций государственных органов в отношении принадлежащей государству земли. Но при этом хозяйственные функции понимались по-разному. Распространена была концепция государственной собственности на землю, которая почти полностью сводилась к защите земель от их «разбазаривания», т. е. от перехода их в частные и вообще в ненадлежащие руки. Упоминать о том, что государственная собственность на землю налагает на государство широкий круг обязанностей по отношению к земле, среди юристов-аграрников было не принято.

Государство может и должно вмешиваться в частное землепользование, если этого настоятельно требуют интересы общества и если такое вмешательство предусмотрено законом. Это вмешательство может касаться не только мер по предупреждению правонарушений на частных землях, но также сохранения зеленых насаждений, охраны чистоты воздуха и вод, сохранения объектов культурного наследия. О подобном характере государственных мер в названных направлениях свидетельствует и зарубежная практика, например правительственный акт Великобритании «Рамки политики национального (читай: государственного) планирования» 2012 г., в котором предусматривается, что все меры экономического развития подчиняются требованиям защиты окружающей среды. Согласно этому документу каждое публичное решение и каждый публично утвержденный план должны отвечать правилам устойчивого развития⁴.

При этом территориальное верховенство государства представляет его публично-правовую функцию,

которой должна быть подчинена его частноправовая функция в отношении земли, принадлежащей ему как собственнику.

Лишь немногие современные исследователи проводят принципиальные различия между суверенными полномочиями государства в отношении занимаемой им территории и его же правами на землю как собственника. Одно из немногих утверждений, проводящих такое различие, принадлежит историку Д. П. Маковскому: «черная земля» была подвластна великому князю, царю только в судебном, полицейском и податном отношении. Великий князь занимался черной землей, т. е. обрабатываемой, не как собственник ее, а как представитель власти, государства⁵.

Собственность, как и право собственности, связывают с возможностью извлечения дохода или иной выгоды из какого-то имущества. Но на этой почве нередко происходит смешение доходов, получаемых собственником от хозяйственной деятельности, с доходами от того же имущества, которое получает государство в виде налогов. В последнем случае возникает соблазн рассматривать это имущество как государственную собственность.

Однако подобный подход вызывает возражения. Получатель дохода в виде налога — государство никакой хозяйственной деятельностью (в отношении предмета обложения) не занимается. Государство, как правило, не влияет на создание и использование облагаемого имущества, на способы его содержания и на его судьбу, поэтому собственником не является ни в правовом, ни в экономическом смысле.

История возникновения права собственности на землю в России. Историки и неисторики нередко пло-

⁴ См.: *Красносельских Б. Х.* Пространственно-экономическое планирование. Опыт Великобритании // *Пространственная экономика*. 2012. № 2. С. 168—173.

⁵ См.: *Маковский Д. П.* Развитие товарно-денежных отношений в сельском хозяйстве Русского государства в XVI веке. Смоленск, 1963. С. 352.

хо различают, в каком качестве государь или управомоченное им лицо получал часть продукта земледельца: в качестве собственника земли или в качестве суверена. В первом случае мы имеем дело с земельной рентой, во втором — с налогом⁶.

Смещение налога и рентного платежа за землю запутывает и современного читателя, ибо ему не ясно, является доход властителя выражением его права собственности на землю или же его публичной привилегией. Такая же неопределенность может присутствовать в выражении «право на землю» привилегированного лица, поскольку это право может как отражать его политические полномочия на сбор налога (с той же земли), так и выражать тот факт, что земля принадлежит ему как собственнику.

Различия прав собственности и публичных полномочий в отношении земли удобно проследить, хотя бы кратко, на примере старой России, что важно для понимания современных проблем. При этом следует оговориться: так как юридическая, экономическая и финансовая терминология прежних веков не изучалась историками систематически, о значении некоторых терминов идут споры. К тому же надо учитывать, что на уровне современных знаний политическая и юридическая терминология Древних веков была развита недостаточно. Так, вместо слова «государственный» обычно применялся термин «государев», и только при Петре I в XVIII в. смещению этих терминов был положен конец.

Об опасности буквального толкования старых текстов можно судить по документу 1568 г., в котором есть формула о «принадлежности» лица государю: «Се аз Нестерец Игнатьев сын... царев и великого князя хрестьянин...». Документ фиксирует, что Нестерец идет на мировую с Соловецким монастырем после то-

го, как потерпел убытки от Соловецких крестьян. Ясно, что он не раб, не собственность царя, а его подданный.

Источники, относящиеся к власти Московского государства в Северо-Восточной Руси, содержат упоминания о княжеских землях; некоторые историки принимают эти выражения за наличие государственной (или даже личной княжеской) собственности на землю. Однако более вероятно, что в древних документах речь идет не о праве собственности, а о политической власти князя, о суверенитете.

Официальные документы XVI в., относящиеся к Северу Московского государства (где не было помещичьего землевладения), выделяли волостные земли, а также другие, относительно меньшие по площади, освоенные земли поселений, торгово-ремесленных посадков, государевых слобод, монастырские и церковные земли. Прочие же немеченные земли, как и волостные, иногда назывались землями «государя царя и великого князя».

В XVI и XVII вв. сельское население платило государству дань, вносило оброчные и другие платежи за их земли и промыслы. Следует ли считать дань, оброки, другие денежные и натуральные повинности налогами или хозяйственными платежами за занимаемую народом землю, рыболовные угодья и соляные промыслы? Если эти повинности были налогами, то собственниками окультуренной земли, как и других используемых на постоянной основе природных богатств, следует признавать тех, кого принято называть крестьянами. Если же повинности заменяли арендные платежи, то собственником следует, как нам представляется, признавать государство.

Известный юрист и политический деятель второй половины XIX в. профессор К. П. Победоносцев полагал, что еще во времена Великого Новгорода крестьяне были вотчинниками, т. е. собственниками своих зе-

⁶ См.: Жариков Ю. Г. Земельное право России. М., 2006.

мель⁷. Однако было бы рискованно опираться только на язык древних документов, в которых упоминаются «вотчинники». Такой прием не предостерегает от ошибок, потому что содержание юридических терминов со временем могло изменяться. В купчей 1573 г. продавец части принадлежащего ему «росола» называет этот росол (вместе с принадлежностями для добычи соли) вотчиной отца своего, своим владением. Встречаются акты о земельных сделках, в которых хотя о царе упоминается, но вотчинником называется отец продавца, а также сам продавец.

Такие формулировки документов говорят, несомненно, о давности и прочности владения, но совпадает ли их смысл с современным пониманием права собственности — утверждать нельзя. В других документах к эксплуатироваемым соляным источникам могло применяться выражение, что они есть имущество «царя и великого князя» — хотя эти слова говорили скорее всего не о праве собственности, а о суверенных правах монарха, прежде всего о его праве облагать налогами добытчиков соли.

Анализируя грамоты о сделках с землей черносошных крестьян в XV и начале XVI в., Н. Н. Покровский находит, что часть грамот содержала упоминание о Великом князе (позднее также о царе), а часть не содержала⁸. Выходит, упоминание о собственнике было не обязательным.

Государство нередко распоряжалось неосвоенными землями и водами, например рыбными ловлями или так называемыми дикими лесами, предоставляя их во владение тем или иным привилегирован-

ным лицам или учреждениям (например, монастырям). Но распоряжение не означает собственности. Распоряжаться можно и «ничейными» вещами (в древнеримском праве они назывались *res nullius*). В наше время, как и раньше, спорными или бесхозными вещами нередко распоряжается суд, но властное решение суда не означает, что именно он — хозяин этих вещей. В XV—XVIII вв. государство распоряжалось также населенными землями, раздавая их в поместья и вотчины, при этом оно не являлось собственником ни передаваемых под чужую власть людей, ни возделываемых теми земель. Во всех этих случаях государство распоряжалось лишь принадлежащими ему доходами, которые оно прежде взимало в форме налогов и работ с подвластного населения и которые оно передавало другим лицам — монастырям, помещикам и вотчинникам.

В целом вырисовывается такая картина: исторически крестьянские платежи в пользу государства, хотя они взимались за землю, не были хозяйственными («арендными») платежами за пользование якобы государственной землей. Это были налоговые платежи, к которым не применимы экономические законы и расчеты, принятые в области ценообразования.

Некоторые историки-аграрники убедительно доказывали, что фактическими собственниками своих земель были сами крестьяне. Ленинградский историк А. И. Копанев цитирует немало древних документов, из которых видно, что в XVI и XVII вв. северные крестьяне свободно покупали и продавали свои земли, меняли и отдавали их в залог, делили, завещали церквям и монастырям, передавали в качестве приданого своим дочерям. Крестьяне сами выбирали подходящие участки под лесом, производили их расчистку, корчевали пни, огораживали, распахивали, поддерживали плодородие освоенных ими земель и прола-

⁷ См.: Шуплецова Ю. И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М., 2007. С. 22.

⁸ См.: Новое о прошлом нашей страны: сб. М., 1967. С. 90. Н. Н. Покровский упоминает о позиции известного историка И. Д. Беляева, который видел в черносошных крестьянах собственников своих земель.

гали к ним дороги. За государственной властью оставалось только обложить налогом пионера-освоителя. По всем этим признакам крестьянские земли следует рассматривать не как государственную, а как крестьянскую собственность⁹.

Вряд ли можно признавать государственной собственностью также земли, которые государство в качестве жалованья раздавало служилым людям — будущим помещикам. Во-первых, земли, как правило, отводились группам будущих помещиков, а не каждому из них в отдельности. Это говорит о том, что государство еще не дошло до индивидуализации раздаваемых владений. Во-вторых, обычно раздавались культивируемые земли, площади которых (надо думать) уже были зафиксированы в так называемых писцовых (налоговых) книгах. Записи в этих книгах следовали за фактическими площадями распашки. Передача облагаемых земель во власть отобранных в качестве помещиков служилых лиц базировалась на налоговых привилегиях государства, а не на его праве собственности на облагаемые земли.

Пока государство не овладело «ничейными» природными богатствами, оно требовало от частных предпринимателей доли их дохода — первоначально в виде налога. Например, требование (налоговой) «доли» действовало при разработке железорудных месторождений, соединенной с выплавкой металла¹⁰. Но когда государство создало свой хозяйственный аппарат, «ничейные» богатства пре-

вратились в государственную собственность, а налог трансформировался в хозяйственный платеж. В этой части обращает на себя внимание замечание К. Маркса по поводу Дж. Стюарта: с приходом в страну отношений частной собственности главы шотландских кланов «трансформировали» налоги с земли, которые они раньше получали в публичном порядке, в земельную ренту. Облагавшуюся прежде (в их пользу) землю они превратили в свою частную собственность¹¹.

С течением времени происходил процесс превращения публичных полномочий по отношению к земле в право собственности на землю. Современному поколению легче понять этот процесс, потому что он повторился в России в 1990-х гг. В те годы пала монополия государственной собственности на землю. Воспользовавшись этим, власти многих городов и поселков, как бы походя, присвоили себе право собственности на территории, которые прежде находились под их юрисдикцией. (Исключались лишь земли так называемого частного сектора, бывшие в основном под частной застройкой, а также земли, обслуживавшие федеральные объекты и объекты, принадлежащие региональным властям.) Публичные полномочия, которые соответствующие власти осуществляли в отношении этих земель, «перетекали» в их право собственности. Это грандиозное по своим масштабам и последствиям событие прошло почти не замеченным со стороны не только законодателей, политиков и публицистов, но также ученых, юристов, экономистов, политологов.

Официально об имущественных правах государства на природные ресурсы было объявлено в последней четверти XVIII в. В России развернулось тогда Генеральное межевание, которое закрепляло границы

⁹ См.: *Копанев А. И.* Крестьянство русского Севера в XVI веке. М., 1978. С. 45—63.

¹⁰ См., например: *Преображенский А. А.* Урал и Западная Сибирь в конце XVI — начале XVIII века. М., 1972; см. также: *Шейнин Л. Б.* Таможенные книги Московского государства XVII века. Северный речной путь. Великий Устюг—Сольвычегодск—Тотьма (Опыт финансово-экономического и правового исследования) // Таможенное дело. 2006. № 4. С. 38.

¹¹ См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Избранные произведения: в 3 т. Т. 2. М., 1966. С. 121.

владений помещиков, государственных крестьян, а также посадов и городов. На этом фоне были упрочены права помещиков на их имения по двум указам императрицы Екатерины II от 1782 г. В помещичью собственность включались земля, недра, воды и «произрастания», т. е. леса. В этих же указах было сказано об интересах казны, которая «в землях ей принадлежащих имеет те же права». Таким образом, государственная собственность следовала за частной собственностью.

Казне достались земли, которые «не принадлежали никому в особенности», как выражался (уже в XIX в.) Устав о казенных оброчных статьях. Поскольку таких земель было немало (фактически они преобладали на территории Империи), Генеральное межевание позволило государству позиционировать себя не как обычного, но как доминирующего собственника земли в государстве.

Государственная собственность на землю и другие природные ресурсы: хозяйственные начала. Когда в России в 1802 г. были образованы министерства, при Министерстве внутренних дел существовала Экспедиция государственного хозяйства. В 1837 г. было образовано Министерство государственных имуществ (оно же решало и вопросы государственных крестьян). Государство начало овладевать принадлежащими ему природными богатствами как обычный собственник. Налоговые отношения при использовании прежде ничейных, а ныне государственных природных ресурсов перерастали при этом в хозяйственные, т. е. арендные платежи — процесс, практически не отраженный в научной литературе¹².

Такой переход можно проследить на примере земель, которыми владели государственные крестьяне. Министерство государственных иму-

ществ с самого начала своего существования старалось представить дело так, что государственные крестьяне владеют не своей, а казенной землей (чтобы не создавать прецедента для помещичьих крестьян)¹³. Со временем все крестьянские подати стали именоваться платежами за землю. Это позволило государству определить по максимуму цены на землю, которую государственных крестьян заставляли выкупать в 1886 г. Выкупная цена назначалась с учетом суммы всех тех податей, которые крестьяне до этого вносили в казну¹⁴. Такой прием следовал за общепринятой формулой определения цены земли как капитализированной земельной ренты.

Процесс овладения государством принадлежащими ему природными богатствами сопровождался немалыми «накладками». Этот процесс нельзя считать законченным и поныне. Губернские палаты (а затем управления) государственных имуществ не всегда знали границы и площади своих земель, их экономические и правовые особенности. Так, в 1836 г. в Вятской губернии казна сдавала в аренду Камскую оброчную статью, не зная ее точных границ, площади этого урочища по разным документам различались на сотни десятин. Казенные управители не имели точного представления относительно того, какие права на урочище имеют соседние государственные крестьяне. Между тем эти крестьяне расчистили часть лесных площадей под «полянки» и пользовались ими как пашней и сенокосами. В результате между крестьянами и арендаторами этой оброчной статьи возникали конфликты¹⁵.

¹³ См.: Дружинин Н. М. Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева. Т. 1. М., 1946; Т. 2. М., 1958.

¹⁴ См.: Соколов А. Оброчная подать // Энциклопедический словарь. Грант. 7-е изд. Т. 30. С. 407—408.

¹⁵ См.: Арсеньев К. К. Материалы для биографии М. Е. Салтыкова // Полн. собр. соч.

¹² О некоторых вопросах этого перехода см.: Шейнин Л. Б. Монопольные и другие не выровненные цены. М., 2013.

После революции 1905 г., когда остро встал аграрный вопрос, было образовано Главное управление землеустройства и земледелия. Новое ведомство было призвано содействовать выделению из крестьянских общин частных собственников. (Предполагалось, что частная собственность крестьян на землю ослабит их притязания на помещичью землю.) В 1915 г., уже в ходе мировой войны, на базе этого Главного управления было создано Министерство сельского хозяйства, на которое была возложена дополнительная задача по снабжению страны продовольствием.

Если не принимать во внимание законных исключений, то основная цель хозяйственного управления в старой России принадлежавшими государству природными ресурсами заключалась в извлечении из них максимально возможного дохода. В этой части государство вело себя как обычный частный собственник. Некоторые современники критически оценивали такую позицию государства. И. И. Патлаевский писал: «Государственное хозяйство имеет целью не обогащение государства, а доставление ему способов наиболее совершенным образом выполнять свои задачи по отношению к обществу»¹⁶. Д. С. Флексор, анализируя практику взимания платы за воду на принадлежавших государству ирригационных системах, считал, что государство обязано выступать в качестве «верховного распорядителя вод», но не должно пользоваться своим монопольным положением для извлечения коммерческих доходов. Этот взгляд он изложил (правда, в самом общем виде) уже в советское время¹⁷.

В РСФСР после введения НЭПа была сохранена (восстановлена) си-

стема органов, управлявших природными богатствами. Сохранялись и платежи за право пользования недрами, а также принадлежащими государству лесами, промысловыми водами, охотничьей фауной и другими ценными ресурсами. Заслуживает внимания тот факт, что арендные цены за государственные и муниципальные земли назначались по согласованию между органами Наркомзема и Наркомфина¹⁸. Но в соответствии с политической линией того времени исключение делалось для крестьянского населения, которое имело льготы при использовании некоторых принадлежащих государству природных ресурсов, например ценных торфяных болот, используемых для добычи удобрений, заготовки топлива. В этом же направлении действовало правило, согласно которому в случае изъятия крестьянских земель для публичных надобностей затронутым хозяйствам полагалась натуральная компенсация¹⁹. Хотя крестьянская земля официально признавалась собственностью государства, крестьяне вносили государству за пользование «чужой» землей не аренду, как это обычно принято, а налоговый платеж (с 1924 г. — так называемый единый сельскохозяйственный налог). Но если крестьянский двор сдавал свой пахотный надел соседу, то никакая часть арендной платы не поступала легальному собственнику земли — государству; вся она доставалась двору-сдатчику.

Какой-либо единой хозяйственной организации, заведовавшей природными ресурсами, в РСФСР (как и впоследствии в СССР) не было. Ближе других к управлению природными ресурсами были орга-

¹⁸ См.: Сборник законодательных постановлений и ведомственных распоряжений по неналоговым доходам. Наркомфин СССР. 1927.

¹⁹ См.: Положение об изъятии земель для государственных или общественных надобностей // Собрание узаконений РСФСР 1929. № 24. Ст. 248.

М. Е. Салтыкова. 5-е изд. Т. 1. СПб., 1905. С. 26—31.

¹⁶ См.: Патлаевский И. И. Курс финансового права. Одесса, 1883. С. 3—4.

¹⁷ См.: Всесоюзное мелиоративное совещание 23—27 февраля 1926 г. М., 1926.

ны Наркомзема РСФСР и наркомземов других союзных республик. Они частично осуществляли заведение сельскохозяйственными землями (частично — потому что фактическим владельцем этих земель было крестьянское население). В составе этих наркоматов действовала Землеустроительная служба, ведавшая (в числе прочего) учетом всех земель, но главным образом — земель сельскохозяйственного назначения. Эта же служба курировала мелиорацию сельскохозяйственных земель.

Как известно, положение резко изменилось к началу 1930-х гг. Политика коллективизации сельского хозяйства в сочетании с форсированной индустриализацией страны привела к изъятию земли как у тогдашних земельных обществ, так и у большинства крестьянских дворов, и к передаче ее вновь организованным колхозам. Органы управления природными богатствами, находившиеся прежде под эгидой союзных республик, были заменены Союзными наркоматами. Был создан Союзный Наркомзем — орган, который ранее считался неуместным ввиду слишком большого разнообразия в методах ведения сельского хозяйства в разных зонах страны. В 1946 г. термин «земельные органы» был вообще изъят из официального лексикона, ибо прежний Наркомзем в 1946 г. был переименован в Министерство сельского хозяйства. Такая перемена означала, что для государства интерес представляет не столько принадлежащая ему земля, сколько сельскохозяйственное производство и его результат — продукция сельского хозяйства.

Промышленные предприятия сырьевых отраслей практически были освобождены от платы за занимаемую ими землю, за добычу полезных ископаемых, вырубку леса. Взамен этих платежей государство обычно применяло заниженные цены при закупке их продукции. В расчетном виде природная рента проявляла се-

бя на последующих ступенях продвижения продукции в форме «не заработанных» прибылей обрабатывающих предприятий или оптовой торговли; такие прибыли изымались в союзный бюджет через так называемый налог с оборота²⁰. Таким образом, в доходной части государственного бюджета государственная собственность на природные ресурсы проявляла себя скрытно, обычно на последующих стадиях производства и реализации продукции. От природо-хозяйственных ведомств (в основном Союзного уровня) требовалось, чтобы они прежде всего обслуживали предприятия, занятые эксплуатацией природных богатств²¹.

Хозяйская задача по взиманию платежей за природопользование, если она присутствовала, стояла явно на заднем плане. На заднем плане оказались и вопросы охраны природы. Такой потребительский подход к природным богатствам начал преодолеваться в основном только в послевоенное время.

В заключение можно констатировать следующее. Остается старая проблема, которая формулируется как сочетание (присутствие) в одной государственной организации хозяйственных и административных функций. Вряд ли эта проблема может быть решена по единому шаблону, ибо в разных случаях

²⁰ См., например: *Худокормов Г. Н.* Заготовительные цены и процесс распределения дифференциальной ренты // *Земельная рента в социалистическом сельском хозяйстве*: сб. М., 1959; *Боев В. Р.* Цены на сельскохозяйственные продукты // *Цены и тарифы*: сб. М., 1969.

²¹ Термин «природное хозяйство», обозначающий хозяйственное управление природными богатствами (в отличие и от природопользования, и от управления административного), был предложен в литературе. См.: *Жариков Ю. Г., Шейнин Л. Б.* Значение основных понятий законодательства о природных ресурсах (природное хозяйство) // *Законодательство и экономика*, 2001. № 1. С. 63—67.

она требует разных решений. Отношения, в которых участвуют природо-хозяйственные организации, настолько разнообразны, что они тре-

буют к себе внимания большего числа исследователей, чем то, которое было задействовано в этой сфере до сей поры.

Библиографический список

- Арсеньев К. К. Материалы для биографии М. Е. Салтыкова // Полн. собр. соч. М. Е. Салтыкова. 5-е изд. Т. 1. СПб., 1905.
- Боев В. Р. Цены на сельскохозяйственные продукты // Цены и тарифы: сб. М., 1969.
- Всесоюзное мелиоративное совещание 23—27 февраля 1926 г. М., 1926.
- Дружинин Н. М. Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева. Т. 1. М., 1946; Т. 2. М., 1958.
- Жариков Ю. Г. Земельное право России. М., 2006.
- Жариков Ю. Г., Шейнин Л. Б. Значение основных понятий законодательства о природных ресурсах (природное хозяйство) // Законодательство и экономика, 2001. № 1.
- Коловагин П. М. Собственность на землю в России. История и современность. СПб., 2003.
- Копанев А. И. Крестьянство русского Севера в XVI веке. М., 1978.
- Красносельских Б. Х. Пространственно-экономическое планирование. Опыт Великобритании // Пространственная экономика. 2012. № 2.
- Маковский Д. П. Развитие товарно-денежных отношений в сельском хозяйстве Русского государства в XVI веке. Смоленск, 1963.
- Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения: в 3 т. Т. 2. М., 1966.
- Новое о прошлом нашей страны: сб. М., 1967.
- Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. 2013. № 3.
- Патлаевский И. И. Курс финансового права. Одесса, 1883.
- Положение об изъятии земель для государственных или общественных надобностей // Собрание узаконений РСФСР 1929. № 24. Ст. 248.
- Преображенский А. А. Урал и Западная Сибирь в конце XVI — начале XVIII века. М., 1972.
- Сборник законодательных постановлений и ведомственных распоряжений по неналоговым доходам. Наркомфин СССР. 1927.
- Соколов А. Оброчная подать // Энциклопедический словарь. Грант. 7-е изд. Т. 30.
- Худокормов Г. Н. Заготовительные цены и процесс распределения дифференциальной ренты // Земельная рента в социалистическом сельском хозяйстве: сб. М., 1959.
- Шейнин Л. Б. К вопросу о разграничении платы за государственную землю и земельного налога // Вестник Университета Российской академии образования. 1999. № 1.
- Шейнин Л. Б. Монопольные и другие не выровненные цены. М., 2013.
- Шейнин Л. Б. Таможенные книги Московского государства XVII века. Северный речной путь. Великий Устюг—Сольвычегодск—Тотьма (Опыт финансово-экономического и правового исследования) // Таможенное дело. 2006. № 4.
- Шуплецова Ю. И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М., 2007.