## I. ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

**Информация для цитирования:**

*Позднякова Е. А.* Историко-правовой анализ становления и развития этапов платы за землеустройство (с 1917 года по настоящее время) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2025. Вып. 2(68). С. 144–165. DOI: 10.17072/1995-4190-2025-68-144-165.

Pozdnyakova E. A. *Istoriko-pravovoy analiz stanovleniya i razvitiya etapov platy za zemleustroystvo (s 1917 goda po nastoyashchee vremya*) [A Historical and Legal Analysis of the Formation and Development of the Stages of Land Planning Fees (from 1917 to the Present)]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2025. Issue 2(68). Pp. 144–165. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2025-68-144-165.

УДК 349.41
**DOI: 10.17072/1995-4190-2025-68-144-165**

# Историко-правовой анализ становления и развития этапов платы за землеустройство (с 1917 года по настоящее время)

**Е. А. Позднякова**
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
E-mail: elenaap7306@mail.ru

**Статья поступила в редакцию 11.12.2024**

***Введение:*** *статья посвящена анализу правового регулирования платы за землеустройство за более чем столетний период развития, который показал динамику ее изменения в разные промежутки времени. Плата за землеустройство была на протяжении всего периода существования самого института землеустройства. Меняющийся политический строй отражался только на специфике ее правового регулирования. В современной России сложилась двоякая ситуация с платой за землеустройство: с одной стороны, о ней не упоминается ни в Земельном кодексе РФ, ни в ФЗ «О землеустройстве», с другой стороны – такая плата существует и оформляется в зависимости от заказчика работ, что создает определенный пробел в регулировании данного института. В преддверии принятия нового Закона «О землеустройстве» необходимо рассмотреть исторический путь развития платы за землеустройство с точки зрения оценки его преимуществ и недостатков.* ***Цель****: на основании анализа правового регулирования определить необходимость регулирования платы за землеустройство нормами действующего законодательства.* ***Методы:*** *исторический, логический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный.* ***Результаты:*** *доказано, что формирование платы за землеустройство прошло три самостоятельных этапа: первый этап – дореволюционный, но мы его выделили как генезис рассматриваемого явления, который был взят за основу и советской властью; второй этап определен историческими рамками периода с 1917 до 1990 года включительно, то есть до момента проведения земельной реформы; третий этап – это период после проведения земельной реформы и по настоящее время.* ***Выводы:*** *установлено существование прямой связи между финансированием платы за землеустройство из соответствующего бюджета и выполнением публичной функции государства по управлению земельным фондом страны. Обоснована ипотеза о том, что плата за землеустройство должна*

© Позднякова Е. А., 2025

Данная работа распространяется по лицензии CC BY 4.0. Чтобы просмотреть копию этой лицензии, посетите https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/





## I. THEORETICAL AND HISTORICAL LAW SCIENCES

**Information for citation:**

Pozdnyakova E. A. *Istoriko-pravovoy analiz stanovleniya i razvitiya etapov platy za zemleustroystvo (s 1917 goda po nastoyashchee vremya*) [A Historical and Legal Analysis of the Formation and Development of the Stages of Land Planning Fees (from 1917 to the Present)]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2025. Issue 2(68). Pp. 144–165. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2025-68-144-165.

*Позднякова Е. А.* Историко-правовой анализ становления и развития этапов платы за землеустройство (с 1917 года по настоящее время) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2025. Вып. 2(68). С. 144–165. DOI: 10.17072/1995-4190-2025-68-144-165.

UDC 349.41
**DOI: 10.17072/1995-4190-2025-68-144-165**

# A Historical and Legal Analysis of the Formation and Development of the Stages of Land Planning Fees (from 1917 to the Present)

**E. A. Pozdnyakova**
HSE University
E-mail: elenaap7306@mail.ru

**Received 11 Dec 2024**

***Introduction:*** *the article analyzes legal regulation of land planning fees during a period of more than a century, showing their dynamics at different stages. Land planning fees have existed throughout the entire period of the existence of land planning institution itself. The changing political systems only affected the specifics of their legal regulation. In modern-day Russia, an ambiguous situation with land planning fees is observed: on the one hand, they are not mentioned in either the Land Code of the Russian Federation or the Federal Law 'On Land Planning': on the other hand, such fees exist and are charged depending on the requester of the works, which creates a certain gap in the regulation of this institution. In anticipation of the adoption of the new law 'On Land Planning' it is essential to analyze the development of land planning fees in terms of positive and negative aspects.* ***Purpose:*** *based on an analysis of legal regulation, to determine the need for the regulation of land planning fees under current legislation.* ***Methods:*** *historical, logical, comparative-legal, structural-functional.* ***Results:*** *the study has showed that the development of land planning fees has gone through three separate stages: the first stage refers to the period before the revolution, it can be regarded as the genesis of the phenomenon under consideration, which was also taken as a basis by the Soviet government; the second stage is framed by the historical period from 1917 through 1990, it lasted until the land reform; the third stage covers the period after the land reform and up to the present moment.* ***Conclusions:*** *there is a direct connection between the financing of land planning fees from the relevant budget and the performance of the state's public function of managing the country's lands. The paper substantiates the hypothesis that land planning fees should be included as an independent component into land fees through legislative formalization.*

Keywords: state; legislation; paid land planning; budget; lending; plans; estimates; contractual relations; benefits; market economy; financing

© Pozdnyakova E. A., 2025

This work is licensed under CC BY 4.0. To view a copy of the license, visit https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

*быть включена в качестве самостоятельного элемента в плату за землю посредством законодательного закрепления.*

**Ключевые слова:** государство; законодательство; платность землеустройства; бюджет; кредитование; планы; сметы; договорные отношения; льготы; рыночная экономика; финансирование.

# A Historical and Legal Analysis of the Formation and Development of the Stages of Land Planning Fees (from 1917 to the Present)

**E. A. Pozdnyakova**
HSE University
E-mail: elenaap7306@mail.ru

**Received 11 Dec 2024**

***Introduction:*** *the article analyzes legal regulation of land planning fees during a period of more than a century, showing their dynamics at different stages. Land planning fees have existed throughout the entire period of the existence of land planning institution itself. The changing political systems only affected the specifics of their legal regulation. In modern-day Russia, an ambiguous situation with land planning fees is observed: on the one hand, they are not mentioned in either the Land Code of the Russian Federation or the Federal Law 'On Land Planning': on the other hand, such fees exist and are charged depending on the requester of the works, which creates a certain gap in the regulation of this institution. In anticipation of the adoption of the new law 'On Land Planning' it is essential to analyze the development of land planning fees in terms of positive and negative aspects.* ***Purpose:*** *based on an analysis of legal regulation, to determine the need for the regulation of land planning fees under current legislation.* ***Methods:*** *historical, logical, comparative-legal, structural-functional.* ***Results:*** *the study has showed that the development of land planning fees has gone through three separate stages: the first stage refers to the period before the revolution, it can be regarded as the genesis of the phenomenon under consideration, which was also taken as a basis by the Soviet government; the second stage is framed by the historical period from 1917 through 1990, it lasted until the land reform; the third stage covers the period after the land reform and up to the present moment.* ***Conclusions:*** *there is a direct connection between the financing of land planning fees from the relevant budget and the performance of the state's public function of managing the country's lands. The paper substantiates the hypothesis that land planning fees should be included as an independent component into land fees through legislative formalization.*

Keywords: state; legislation; paid land planning; budget; lending; plans; estimates; contractual relations; benefits; market economy; financing

## Введение

Платность, так или иначе связанная с использованием природных богатств, всегда являлась объектом анализа самых разных специалистов. В первую очередь она выступает источником пополнения бюджета, поэтому не удивительно, что пристальное внимание ей уделялось экономистами и специалистами по финансовому праву. Одним из таких природных богатств является земля. Так, К. В. Гетманцев и Е. М. Крылова указывали, что система экономических регуляторов земельных отношений в условиях рыночных отношений включает в себя: земельный налог; арендную плату за землю; рыночную цену земли; залоговую цену земли; компенсационные платежи при изъятии земель; компенсационные выплаты при консервации земель; платежи за повышение качества земли; штрафные платежи за экологический ущерб; налоговое обложение при гражданском земельном обороте; плату за право аренды и т. д. [6, с. 18–19].

Однако для того чтобы такие платежи были использованы для поступления в бюджет и в конечном итоге направлялись на благо общества, необходима нормативная правовая база, что актуализирует в данном контексте исследования правоведов. Ученые рассматривают платность земли так, как закреплено в статье 65 действующего сегодня Земельного кодекса РФ[1], предусматривающей, что использование земли

[1] Земельный кодекс РФ: Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Парламентская газета. 2001. № 204-205.





## Information in Russian

# Историко-правовой анализ становления и развития этапов платы за землеустройство (с 1917 года по настоящее время)

**Е. А. Позднякова**
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
E-mail: elenaap7306@mail.ru

**Статья поступила в редакцию 11.12.2024**

***Введение:*** *статья посвящена анализу правового регулирования платы за землеустройство за более чем столетний период развития, который показал динамику ее изменения в разные промежутки времени. Плата за землеустройство была на протяжении всего периода существования самого института землеустройства. Меняющийся политический строй отражался только на специфике ее правового регулирования. В современной России сложилась двоякая ситуация с платой за землеустройство: с одной стороны, о ней не упоминается ни в Земельном кодексе РФ, ни в ФЗ «О землеустройстве», с другой стороны – такая плата существует и оформляется в зависимости от заказчика работ, что создает определенный пробел в регулировании данного института. В преддверии принятия нового Закона «О землеустройстве» необходимо рассмотреть исторический путь развития платы за землеустройство с точки зрения оценки его преимуществ и недостатков.* ***Цель****: на основании анализа правового регулирования определить необходимость регулирования платы за землеустройство нормами действующего законодательства.* ***Методы:*** *исторический, логический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный.* ***Результаты:*** *доказано, что формирование платы за землеустройство прошло три самостоятельных этапа: первый этап – дореволюционный, но мы его выделили как генезис рассматриваемого явления, который был взят за основу и советской властью; второй этап определен историческими рамками периода с 1917 до 1990 года включительно, то есть до момента проведения земельной реформы; третий этап – это период после проведения земельной реформы и по настоящее время.* ***Выводы:*** *установлено существование прямой связи между финансированием платы за землеустройство из соответствующего бюджета и выполнением публичной функции государства по управлению земельным фондом страны. Обоснована гипотеза о том, что плата за землеустройство должна быть включена в качестве самостоятельного элемента в плату за землю посредством законодательного закрепления.*

**Ключевые слова:** государство; законодательство; платность землеустройства; бюджет; кредитование; планы; сметы; договорные отношения; льготы; рыночная экономика; финансирование.

## Introduction

Availability at a fee related to the use of natural resources has always been an object of attention of specialists from various domains. First of all, it is a source of replenishment of the budget, so economists and specialists in financial law pay particular attention to it. One of such natural resources is land. K. V. Getmantsev and E. M. Krylova have pointed out that the system of economic regulators of land relations in market conditions includes the following: land tax; land rent; market price of land; collateral price of land; compensation payments for land withdrawal; compensation payments for land conservation; payments for improving the quality of land; fines for environmental damage; taxation in civil land transactions; payment for the leasehold right, etc. [6, pp. 18–19].

In order for such payments to be used to replenish the budget and ultimately benefit the society, a regulatory framework is needed, hence the need for research by legal scholars. They regard payment for land as it is stipulated in Article 65 of the existing Land Code of the Russian Federation[1], which establishes that land use

[1] Land Code of the Russian Federation: Federal Law No. 136-FZ of October 25, 2001. *Parliamentary Newspaper*. 2001. Nos. 204-205.

является платным, а формами платы выступают земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость), арендная плата, а также иная плата, предусмотренная Земельным кодексом РФ.

Институт землеустройства имеет очень давнюю историю возникновения. Принято считать, что впервые в литературе данный термин был упомянут в 1906 году [18, с. 29, 36], но в данном случае речь идет о термине. Некоторые работы в более узкой трактовке по своему содержанию проводились и ранее, но именовались они межеванием. Оценивая такую длительную историю данного института, следует отметить, что он переживал самые разные моменты от большой до незначительной востребованности, но никогда не исключался из законодательства. Кроме того, проведение землеустройства всегда было платным. Менялись цены за его проведение, исполнители, источники финансирования и мн. др., но оно никогда не было безвозмездным. Являясь составной частью всего экономического механизма государства в разные периоды времени, платность землеустройства практические не изучалась специалистами. В многочисленных работах по землеустройству имеются лишь отдельные параграфы, посвященные механизму проведения землеустройства, в которых уделяется внимание его платности. Отдельных же работ, направленных на комплексное изучение платности землеустройства и ее эволюционирования на протяжении такого длительного периода существования, не имеется.

Солидаризируясь с точкой зрения Е. А. Галиновской о том, что взимание платежей за землю – это составная часть финансовой деятельности государства и местного самоуправления, направленная на образование, распределение и использование денежных средств для выполнения государственных и муниципальных задач [5, с. 242], мы полагаем, что отсутствие внимания к плате за землеустройство является необоснованным.

Кроме того, следует отметить, что в развитых странах землеустройство, включая плату за него, встроено в экономическую систему государств [9, с. 17]. Данный подход находит свое развитие и в доктринальных исследованиях [34, 42, 43]. В ряде случаев землеустройство закрепляется как элемент управления земельными ресурсами [36, 38, 41, 45].

Таким образом, мы полагаем, что данная плата, являясь одним из стабильных элементов экономической системы, должна стать предметом самостоятельного исследования, в рамках которого следует проанализировать ее исторический путь развития через рассмотрение нормативных правовых актов России, затем Советского Союза, РСФСР и современного законодательства, выявив его эволюцию. Также следует определить правовую природу платности землеустройства, охарактеризовать ее составные элементы, оказывающие влияние на ее размер, проанализировать источники финансирования и в конечном итоге показать связь платности землеустройства с реализацией публичной функции государства по использованию земельного фонда России. Исследование указанных позиций позволит выявить генезис и развитие платности землеустройства и те его значимые элементы, которые могут быть взяты за основу при доказывании гипотезы о том, что платность землеустройства является элементом платы за землю.

### Законодательные основы закрепления платности работ по землеустройству

Законодательное начало рассмотрения заявленного исследования, безусловно, связано с принятием в 1917 году Декрета «О земле»[1], отменившего право частной собственности на землю. В рамках его развития в 1919 году было принято Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию. Несмотря на то что указанное Положение закрепляло целый комплекс вопросов, касающихся землеустройства, платность работ по землеустройству в нем не была закреплена. Однако такие работы не были бесплатными, и подтверждение этому мы можем увидеть в Инструкции по применению положения о социалистическом землеустройстве[2]: в пункте 10 Главы I было закреплено, что при производстве землеустроительных действий и землемерных работ по отводу земель для нужд советских хозяйств и прочих советских учреждений, организаций и предприятий расходы по означенным действиям и работам принимаются на счет государства[3].

Риторика в отношении источника и размера финансирования землеустройства начинает меняться с проведением новой экономической политики (НЭП). И такие перемены можно увидеть как через решения партийных органов, так и через положения нормативных правовых актов.

Действительно, в статье 34 Закона о трудовом землепользовании[4] было закреплено, что обязательные землеустроительные работы по почину земельных органов производятся лишь в случаях: а) образования земельного фонда для переселения и расселения из свободных и излишних земель и б) устранения

[1] О земле: Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов от 26 окт. 1917 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства. 1917. № 1, ст. 3.

[2] Издана на основании ст. 20 Положения о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства. 1919. № 4, ст. 43.

[3] Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве // Постановление Народного комиссариата земледелия от 11 марта 1919 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства. 1919. № 39-40, ст. 384.

[4] Закон о трудовом землепользовании: Постановление 3-й сессии Всероссийского центрального исполнительного комитета IX созыва от 22 мая 1922 г. // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1922. № 36, ст. 426.





is paid and that the forms of payment include land tax (before the real estate tax was introduced), rent charge, as well as other payments specified in the Land Code of the Russian Federation.

The institution of land planning has a very long history. It is generally accepted that the term ‘land planning’ was first mentioned in sources in 1906 [18, p. 29, 36], but this only refers to the term itself. Some works, ‘narrower’ in their essence, had been carried out earlier, but these were called land marking. Assessing such a long history of this institution, it should be noted that it has experienced a variety of moments – from being in great demand to insignificant demand, but it has never been excluded from the legislation. Furthermore, land planning works have always been paid. There have been changes in prices for their implementation, in the performers, in the sources of financing, and in many other aspects, but land planning has never been done free of charge. It appears that, though being an integral part of the entire economic mechanism of the state in different time periods, the availability of land planning at a fee has practically not been studied by specialists. Numerous works on land planning contain only separate paragraphs devoted to the land planning mechanism where attention is paid to its availability at a fee. There are no works providing a comprehensive study of payment for land planning and evolution of such payment over such a long period.

In solidarity with the point of view of E. A. Galinovskaya that the collection of land fees is an integral part of the financial activities of the state and local government aimed at the accumulation, distribution, and use of funds to fulfill state and municipal tasks [5, p. 242], we believe that the lack of due attention to land planning fees is unjustified.

In addition, it should be noted that in developed countries, land planning, including fees for performing it, is built into the state economic system [9, p. 17]. This approach has also been developed in doctrinal studies [34; 42; 43]. In a number of cases, land planning is enshrined as an element of land resources administration [36; 38; 41; 45].

Thus, it appears that this fee, being one of the stable components of the economic system, should become the subject of an independent study, within the framework of which it is necessary to trace its historical development and evolution through an analysis of regulatory legal acts of Russia, then the Soviet Union, the RSFSR, and modern-time legislation. It is also necessary to determine the legal essence of payment for land planning, describe its constituent elements that affect the amount, analyze the sources of financing, and ultimately demonstrate the connection between land planning fees and the implementation of the state’s public function of using the lands of Russia. Research into these aspects will make it possible to identify the genesis and development of payment for land planning as well as those of its significant elements that can be taken as a basis to prove the hypothesis that payment for land planning is an element of payment for land.

### Legislative Framework for Legal Formalization of Payment for Land Planning

The beginning of the legislative consideration of the issue in question is clearly connected with the adoption of the Decree ‘On Land’ in 1917[1], which abolished private ownership of land. As part of its development, the Regulation on socialist land planning and on measures aimed at the transition to socialist agriculture was adopted in 1919. Despite the fact that the Regulation formalized a whole range of issues related to land planning, it did not establish payment for land planning works. Meanwhile, such works were not free of charge, and we can see the confirmation of this in the Instruction on the application of the Regulation on socialist land planning[2], where Item 10 of Chapter I stated that expenses for carrying out land planning actions and land surveying works on the allocation of lands for the needs of Soviet farms and other Soviet institutions, organizations, and enterprises were to be charged to the state’s account[3].

The rhetoric regarding the source and amount of expenses for land planning started to change at the time of the New Economic Policy (NEP). These changes can be seen both in the decisions of party organs and in the provisions of regulatory legal acts.

Article 34 of the Law on Family Labor Land-Holding[4] stipulated that mandatory land planning works at the initiative of land authorities were to be carried out only in the following cases: a) the formation of a land fund for resettlement from unoccupied and excess lands; b) the elimina-

[1] On Land: Decree of the II All-Russian Congress of the Soviets of Workers’, Soldiers’, and Peasants’ Deputies of October 26, 1917. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government of the USSR*. 1917. No. 1. Art. 3.

[2] Published on the basis of Article 20 of the Regulation on Socialist Land Planning and on Measures Aimed at the Transition to Socialist Agriculture. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government*. 1919. No. 4. Art. 43.

[3] Instructions on the Application of the Regulation on Socialist Land Planning: Resolution of the People's Commissariat for Agriculture of March 11, 1919. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government*. 1919. Nos. 39-40. Art. 384.

[4] Law on Family Labor Land-Holding: Resolution of the 3rd Session of the All-Russian Central Executive Committee of the 9th Convocation of May 22, 1922. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government*. 1922. No. 36. Art. 426.

значительной межволостной и межселенной чересполосицы, если она будет признана земельными органами по хозяйственным соображениям подлежащей немедленному устранению. Во всех же прочих случаях землеустроительные работы должны были выполняться на средства заинтересованного населения и по его ходатайствам, в соответствии с чем сплошное и обязательное землеустройство прекращается. Аналогичный подход был в последующем продублирован и в законодательстве республик[1].

Со времени введения Земельного кодекса РСФСР 1922 года[2] оплата землеустройства возлагалась на сторону, в интересах которой оно проводилось [13, с. 95]. В литературе отмечалось, что принятие данного кодекса стимулировало значительное расширение работ по землеустройству. Уже на 1923 год было намечено проведение работ по организации территории на площади более 12 млн десятин, в том числе на площади более 2 млн десятин за счет государства [28, с. 152].

П. Лященко отмечал, что одной из важных особенностей постановки землеустройства в годы НЭПа, вытекающих из признания за населением свободы выбора форм землепользования, является предоставление инициативы населению в землеустройстве, а вместе с тем и отнесение расходов по нему на средства населения. Это обстоятельство должно, конечно, приводить не только к «нейтралитету» власти, но и к прямой пассивности ее, как в самом процессе землеустройства, так и в выборе предпочтительных форм и, наконец, в устройстве именно маломощных слоев деревни. Государственный землеустроительный аппарат становится лишь исполнителем требований заказчика, населения. По общим условиям современной развивающейся и дифференцирующейся деревни, а также по условиям оплаты можно, конечно, предугадать, что и «землеустраивается» более состоятельная часть и, конечно, к своей выгоде [16, с. 27].

Более конкретную позицию высказывал Д. Зайцев, указывая на то, что успешному осуществлению основных заданий в области землеустройства сильнейшим образом препятствует то обстоятельство, что землеустройство трудового населения в настоящее время производится исключительно на его собственные средства, по его заявкам, с оплатой работ по таксе, построенной по самоокупаемости землеустройства для земорганов. В итоге получается, что землеустройство производится там и в таком виде, где и как желают группы населения, способные его оплачивать, причем начало государственного регулирования землеустройства терпит здесь огромные ослабления. Такое положение дела приводит к образованию нежелательных (единоличных) форм землепользования и к составлению широких бедняцких и примыкающих к ним слоев крестьянства без действительной землеустроительной помощи [8, с. 48].

Наконец, в некоторых экономически отсталых национальных республиках и областях проведение землеустройства, как показал опыт, неосуществимо иначе, как при условии производства его на государственный счет [там же]. Историческое развитие института землеустройства ярко будет демонстрировать правоту вывода указанного автора[3].

В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 сентября 1931 г. «Об изменении с. 20 Общих начал землепользования и землеустройства» указанная статья 20 была изменена и теперь уже закрепляла следующее положение: землеустройство вновь возникающих колхозов, а также вызываемое возникновение новых колхозов и расширение колхозных площадей, землеустройство бедняцких и маломощных середняцких хозяйств, еще не вошедших в колхозы, принимается на государственный счет. За исполнение же землеустроительных действий для колхозов, земли которым ранее отведены, а также для других землепользователей может быть устанавливаема плата в порядке законодательства союзных республик. Хозяйственно не окрепшим старым колхозам, в составе которых преобладают бедняцкие и маломощные середняцкие хозяйства, предоставляются для покрытия расходов по землеустройству долгосрочные ссуды, размер и порядок предоставления которых определяется Наркомфином СССР совместно с Наркомземом СССР и Колхозцентром СССР[4].

В. Хитев отмечал, что для того чтобы выдаваемые государством на землеустройство ссуды были действительно израсходованы по прямому назначению и оплата землеустроительных работ проводилась

[1] См., например: Основной закон о трудовом землепользовании в Киргизской Республике: Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 26 авг. 1922 г. // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1922. № 55, ст. 695.

[2] О введении в действие Земельного кодекса: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета, принято на 4-й сессии 30 окт. 1922 г. // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1922. № 68, ст. 901.

[3] См., например: Положение о землеустройстве в кочевых и полукочевых районах Туркестанской Автономной Социалистической Советской Республики: Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 10 мая 1923 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1923. № 43, ст. 455; Об утверждении Положения о сплошном и обязательном землеустройстве Марийской автономной области: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 10 дек. 1929 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1929. № 89-90, ст. 902.

[4] Об изменении ст. 20 Общих начал землепользования и землеустройства: Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 13 сент. 1931 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1931. № 60, ст. 386.





tion of significant inter-volost and inter-settlement strip land areas, if recognized by land authorities as subject to immediate elimination for economic reasons. In all other cases, land planning works were to be carried out at the expense of the interested population and at their request, which meant that continuous and mandatory land planning was terminated. An analogous approach was subsequently introduced in the legislation of the republics[1].

With the introduction of the Land Code of the RSFSR in 1922[2], land planning fees were charged to the party in whose interests the works were carried out [13, p. 95]. It was noted in the literature that the adoption of this Code stimulated a significant development of land planning works. As soon as in 1923, it was planned to perform land planning works within an area of more than 12 million dessiatines, including an area of more than 2 million dessiatines at the expense of the state [28, p. 152].

P. Lyashchenko noted that one of important features of land planning works during the NEP years, resulting from the recognition of the population's freedom to choose forms of land use, was providing the population with the initiative in land planning, along with charging all expenses to the people themselves. According to Lyashchenko, such an approach was clearly leading not only to the 'neutrality' of the authorities but also to their passivity, both in the process of land planning itself and in the choice of preferred forms as well as in the assistance to low-efficient segments of the village population. The state land planning apparatus became just an executor of the requirements of the customer, i.e., of the population. Given the general conditions of the developing and differentiating village of the period, as well as the terms of payment, it was easy to predict that they were more affluent peasants who managed to 'land-plan' themselves, which was, of course, to their own advantage [16, p. 27].

A more specific position was expressed by D. Zaytsev, who pointed out that the successful implementation of the main tasks in the field of land planning was disrupted by the fact that land planning for the needs of the working population was carried out at that time exclusively at their own expense, upon their requests, with fees based on the principle of self-repayment of land planning for land agencies. As a result, it turned out that land planning works were carried out wherever the groups of the population capable of paying for them wished as well as in such a way they wished, and the principle of state regulation of land planning was enormously lessened here. This situation led to the formation of undesirable (individual) forms of land use and to broad poor segments of the peasantry being left without land planning assistance [8, p. 48].

Finally, as experience showed, land planning in some underdeveloped national republics and regions was feasible only under the condition that it was carried out at the expense of the state [ibid]. The historical development of the land planning institution will clearly demonstrate the correctness of this conclusion[3].

In accordance with the Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of September 13, 1931 'On Amendments to Article 20 of the General Principles of Land Use and Land Planning', Article 20 was amended and, in its new version, established the following: land planning for newly emerging collective farms, as well as land planning, caused by the emergence of new collective farms and expansion of their areas, carried out for poor and low-efficient middle-peasant farms not yet having joined collective farms, was to be performed at the state's expense. As to land planning actions for collective farms that had lands previously allocated, as well as for other land users, a fee could be established in accordance with the legislation of the Union Republics. Economically weak old collective farms, dominated by poor and low-efficient middle-peasant farms, were provided with long-term loans to cover land planning costs; the amount and the procedure for granting the loans were determined by the USSR People's Commissariat of Finance jointly with the USSR People's Commissariat of Agriculture and the USSR Kolkhoz Center[4].

As was noted by V. Khitev, in order to guarantee that the loans issued by the state for land planning were actually spent as intended and that land planning works

[1] See, for example: The Basic Law on Family Labor Land-Holding in the Kyrgyz Republic: Decree of the All-Russian Central Executive Committee of August 26, 1922. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government*. 1922. No. 55. Art. 695.

[2] On the Introduction of the Land Code: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee, adopted at the 4th session on October 30, 1922. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government*. 1922. No. 68. Art. 901.

[3] See, for example: Regulation on Land Planning in Nomadic and Semi-Nomadic Regions of the Turkestan Autonomous Soviet Socialist Republic: Decree of the All-Russian Central Executive Committee of May 10, 1923. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government*. 1923. No. 43. Art. 455; On Approval of the Regulation on Continuous and Mandatory Land Planning in the Mari Autonomous Region: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of December 10, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1929. Nos. 89-90. Art. 902.

[4] On Amendments to Article 20 of the General Principles of Land Use and Land Planning: Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of September 13, 1931. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1931. No. 60. Article 386.

своевременно, земельные управления отбирают от заемщиков заявления, согласно которым ссуды, после их оформления в кредитующем учреждении, на руки заемщикам не выдаются, а вносятся в отделения государственного банка на счет народного комиссариата земледелия, заемщикам же выдается квитанция, в которой указывается, что от них принята определенная денежная сумма для оплаты землеустроительных работ [27, с. 77].

Указание на финансирование работ за счет государственного бюджета встречается не только в тех документах, которые напрямую регулируют землеустройство, но и в общих документах, касающихся сельского хозяйства. Так, в Докладе Народного Комиссариата рабоче-крестьянской инспекции РСФСР о состоянии хозяйственной деятельности сельскохозяйственных трестов и о мероприятиях по их финансовому оздоровлению было закреплено: в целях доведения существующих советских хозяйств до оптимальных размеров произвести за счет государственного земельного фонда, где то представляется возможным, в течение 1929 года территориальное укрупнение советских хозяйств с проведением землеустройства, в соответствии с действующим законодательством, за счет государственного бюджета[1].

Таким образом, анализируя вышеуказанные акты, мы приходим к выводу о том, что законодатель всё чаще стал использовать словосочетание «сплошное и обязательное землеустройство», что говорит о большой заинтересованности государства в его проведении. Именно поэтому законодатель придает ему признак «обязательности». Сплошное же землеустройство с учетом указания на сельское хозяйство говорит о стремлении государства обеспечить население продовольствием. И тот, и другой признаки ярко демонстрируют исполнение государством публичной функции обеспечения продовольственной безопасности.

Следует также отметить, что беднейшие крестьяне полностью освобождались от оплаты землеустроительных работ. И всё же, отмечает Л. В. Алиева, отпускаемых на бесплатное землеустройство средств было явно недостаточно, а получение землеустроительных ссуд было довольно сложным из-за бюрократической волокиты и необходимости сбора большого количества справок [1, с. 151]. Выдача таких ссуд предусматривалась Положением о кредите на производство землеустроительных работ от 22 сентября 1924 г.[2] Такие ссуды выдавались на срок не более пяти лет и, в соответствии с пунктом 14 указанного Положения о кредите, взыскивались в бесспорном порядке как государственные налоги.

Кроме того, что средств было недостаточно, стоимость работ также вызывала беспокойство законодателей. Подтверждением данному выводу является Постановление XI Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов от 29 января 1924 г., посвященное поднятию сельского хозяйства[3], в пункте 1 которого съезд постановил «обратить особое внимание на необходимость удешевления землеустроительных работ».

В 1925 году Наркомат земледелия поставил перед правительством вопрос о переводе всего землеустройства на госбюджет, однако финансовое положение страны не позволяло это сделать [13, с. 29]. И поэтому в Постановлении XII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов от 11 мая 1925 г. было закреплено следующее решение: «Придавая исключительное значение землеустройству, как основе правильного ведения хозяйства, и отмечая, что ход землеустройства задерживается недостатком средств у населения и происходит медленно, поручить Правительству разработать план землеустройства, рассчитанный на скорейшее разрешение всей землеустроительной задачи, усилить кредитование работ по землеустройству и сделать последнее более доступным малоземельной и бедняцкой части сельского населения»[4].

В Постановлении ЦИК и СНК СССР от 16 марта 1927 г. «О коллективных хозяйствах» было предложено центральным исполнительным комитетам союзных республик поручить народным комиссариатам земледелия закончить землеустройство существующих коллективных хозяйств к осени 1927 года и в дальнейшем расходы по землеустройству коллективных хозяйств отнести за счет отпущенных народным комиссаром земледелия средств на проведение землеустроительных работ[5].

В Постановлении IV Съезда Советов Союза ССР от 26 апреля 1927 г. «Об основных задачах сельского хозяйства в связи с развитием народного хозяйства и индустриализации страны» подчеркивалась удовлетворенность результатами, поскольку за минувшие

[1] По докладу Народного Комиссариата рабоче-крестьянской инспекции РСФСР о состоянии хозяйственной деятельности сельскохозяйственных трестов и о мероприятиях по их финансовому оздоровлению: Постановление Экономического совета РСФСР от 14 февр. 1929 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1929. № 23, ст. 245.

[2] Положение о кредите на производство землеустроительных работ: Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 22 сент. 1924 г. // Собр. узаконений и распоряжение Рабочего и Крестьянского правительства. 1924. № 80, ст. 812.

[3] О мероприятиях по поднятию сельского хозяйства Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: Постановление XI Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов от 29 янв. 1924 г. // Собр. узаконений и распоряжение Рабочего и Крестьянского правительства. 1924. № 27, ст. 261.

[4] Постановление XII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов от 11 мая 1925 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1925. № 31, ст. 219.

[5] О коллективных хозяйствах: Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 16 марта 1927 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1927. № 15, ст. 161.





were paid in a timely manner, land authorities collected claims from borrowers according to which the loans, after they were issued by a credit institution, were not handed directly to borrowers, but were deposited in the branches of the state bank onto the account of the People's Commissariat of Agriculture, while borrowers were given a receipt indicating that a certain amount of money had been accepted from them to pay for land planning works [27, p. 77].

The mention of the financing of the works from state budget is found not only in documents that directly regulate land planning but also in general documents concerning agriculture. For example, according to the Report of the People's Commissariat of the Workers' and Peasants' Inspectorate of the RSFSR on the state of economic activity of agricultural trusts and on measures for their financial recovery, in order to bring existing Soviet farms to optimum sizes, territorial consolidation of Soviet farms involving land planning works was to be carried out during 1929, where it was possible on the basis of the state land fund. It was to be performed in accordance with existing legislation and with financing from state budget[1].

Thus, an analysis of the abovementioned acts shows that the phrase ‘continuous and mandatory land planning’ was more and more often used by the legislator, which indicates a great interest of the state at that time in its implementation. That is why the legislator assigned it the feature of being ‘mandatory’. The continuous principle of land planning as applied in relation to agriculture indicates the desire of the state to provide the population with food. Both features clearly demonstrate the state's performing the public function of ensuring food security.

It should also be noted that the poorest peasants were completely exempt from land planning fees. Nonetheless, as it is noted by L. V. Aliyeva, the funds allocated for free land planning works were clearly insufficient, while obtaining land planning loans was quite difficult due to bureaucratic red tape and the need to collect a large number of documents [1, p. 151]. These loans were guaranteed by the Regulation on Credit for Land Planning Works of September 22, 1924[2]. Such loans were granted for a period of no more than five years and, in accordance with Item 14 of the abovementioned Regulation on Credit, were collected as state taxes without recourse.

In addition to insufficient funds, the cost of the works also caused concern among legislators. This conclusion is confirmed by the Resolution of the XI All-Russian Congress of Soviets of Workers’, Peasants’, Red Army, and Cossack Deputies of January 29, 1924 dedicated to the development of agriculture[3]. Its Item 1 stated that the Congress decided to ‘pay special attention to the need to reduce the cost of land planning works’.

In 1925, the People's Commissariat of Agriculture put before the government the issue of covering all land planning expenses by the state budget, but the country’s financial situation did not allow this to be done [13, p. 29]. Therefore, the Resolution of the XII All-Russian Congress of Soviets of Workers’, Peasants’, Cossack, and Red Army Deputies of May 11, 1925 stipulated the following decision: ‘Attaching exceptional importance to land planning as the basis for proper economic management, and noting that the progress of land planning works is delayed by a lack of funds among the population and takes much time, the Government shall be instructed to develop a land surveying plan aiming to quickly resolve the entire land-planning task, to increase lending for land planning works, and make these more accessible to small farmers and the poor segment of the rural population’[4].

The Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of March 16, 1927 ‘On Collective Farms’ proposed that the central executive committees of the Union Republics shall instruct the people's commissariats of agriculture to complete land planning works for existing collective farms by the fall of 1927, and that in the future the costs of such works for collective farms shall be paid from the funds allocated by the People's Commissar of Agriculture for land planning works[5].

The Resolution of the IV Congress of Soviets of the USSR of April 26, 1927 ‘On the Main Tasks of Agriculture in Connection with the Development of the National Economy and Industrialization of the Country’ highlighted that the results were satisfactory since over the

[1] According to the Report of the People's Commissariat of the Workers and Peasants’ Inspection of the RSFSR on the State of Economic Activity of Agricultural Trusts and onn Measures for Their Financial Recovery: Resolution of the Economic Council of the RSFSR of February 14, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government of the RSFSR*. 1929. No. 23. Art. 245.

[2] Regulation on Credit for Land Planning Works: Decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of September 22, 1924. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government*. 1924. No. 80. Art. 812.

[3] On Measures to Improve Agriculture in the Russian Soviet Federative Socialist Republic: Resolut ion of the 11th All-Russian Congress of Soviets of Workers’, Peasants’, Red Army, and Cossack Deputies of January 29, 1924. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government*. 1924. No. 27. Art. 261.

[4] Resolution of the XII All-Russian Congress of Soviets of Workers’, Peasants’, Cossack and Red Army Deputies of May 11, 1925. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government of the RSFSR*. 1925. No. 31. Art. 219.

[5] On Collective Farms: Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of March 16, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government of the USSR*. 1927. No. 15. Art. 161.

два года был увеличен кредит на землеустройство и часть землеустроительных работ для бедняцких хозяйств была взята на счет государства[1].

Кроме того, съезд отметил необходимость дальнейшего проведения и развития мероприятий ЦИК и СНК СССР от 10 сентября 1926 г. по расширению и удешевлению кредитования землеустройства, более широкому освобождению от оплаты по землеустройству за счет государственного бюджета бедняцких хозяйств. Съезд также указал на необходимость упрощения землеустроительных работ, их удешевления и улучшения качества этих работ, усиления работы по расселению, децентрализации землеустроительного аппарата в целях ускорения землеустроительного процесса и расширения сети землеустроительных учебных заведений[2].

Такое внимание государства к землеустройству привело к значительным успехам в деле землеустройства и мелиорации. И в будущем эту работу решено было продолжить[3], что можно проследить по нормативной базе, которая хотя и не была посвящена правовому регулированию землеустройства, но включала данный институт как неотъемлемый элемент при реализации других процессов. Данная позиция наглядно просматривается в пункте 15 Постановления ЦИК и СНК СССР от 18 января 1928 г. «О задачах переселения, его организации, основах составления планов переселения и о порядке финансирования переселенческих мероприятий», где землеустроительные действия закреплены в числе прочих положений при решении вопроса о переселении[4].

Положением о Комитете по землеустройству трудящихся евреев при Президиуме Совета Национальностей Центрального исполнительного комитета Союза ССР в пункте 3 было закреплено, что кредиты на мероприятия по земельному устройству трудящихся евреев, независимо от того, ведется ли земельное устройство на участках, входящих в состав общесоюзного переселенческого и расселенческого фонда, или на участках переселенческих и расселенческих фондов республиканского значения, относятся на общесоюзный бюджет[5].

В республиках также шла работа по землеустройству, направленная на его ускорение[6].

А. Э. Труханов отмечал, что в советское время землеустройство было нацелено на изучение состояния, планирования эффективного использования, охрану земель сельскохозяйственного назначения. Землеустроительные мероприятия проводились планомерно, специализированными предприятиями. Финансирование землеустройства осуществлялось централизованно из государственного бюджета. Такое положение вещей соответствовало тому, что вся земля была государственной [25, с. 33]. Данная точка зрения не представляется нам бесспорной, и не все исследователи с ней соглашаются.

Так, К. Киндеев считает, что финансирование землеустроительных мероприятий базируется на следующих источниках:

– государственный бюджет;
– бюджеты союзных республик;
– местный бюджет;
– ссудный кредит;
– средства самого населения [15, с. 103].

Мы частично соглашаемся с вышеизложенными точками зрениями, поскольку кроме вышеперечисленных источников в нормативных правовых актах встречался также такой источник, как общесоюзный бюджет. Так, в Постановлении ЦИК и СНК СССР от 6 марта 1929 г., посвященном переселенческому делу, было записано, что на общесоюзный бюджет относятся также расходы по земельно-хозяйственному устройству в Советской Социалистической Республике Армении армян-беженцев из-за границы[7].

Также были закреплены средства организаций. Поскольку законодатель указывал, что речь идет о

[1] Об основных задачах сельского хозяйства в связи с развитием народного хозяйства и индустриализацией страны: Постановление IV съезда Советов Союза ССР от 26 апр. 1927 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР 1927. № 21, ст. 240.

[2] См.: Об основных задачах сельского хозяйства в связи с развитием народного хозяйства и индустриализацией страны: п. 3 Постановления IV съезда Советов Союза ССР от 26 апр. 1927 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1927. № 21, ст. 240.

[3] Более подробно об этом см.: По докладу тов. Куйбышева об итогах за десять лет и перспективах хозяйственного строительства Союза ССР: Постановление Центрального исполнительного комитета СССР, принятое на 2-й сессии IV созыва 20 окт. 1927 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1927. № 61, ст. 614.

[4] О задачах переселения, его организации, основах составления планов переселения и о порядке финансирования переселенческих мероприятий: Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 18 янв. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 8, ст. 63.

[5] Положение о Комитете по земельному устройству трудящихся евреев при Президиуме Совета Национальностей Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР: Постановление Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 21 марта 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 21, ст. 188.

[6] См., например: По докладу Правительства Узбекской Социалистической Советской Республики: Постановление Совета народных комиссаров СССР от 17 мая 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 29, ст. 264; По Докладу Правительства Белорусской Социалистической Советской Республики: Постановление Совета народных комиссаров СССР от 19 окт. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 64, ст. 593.

[7] По докладу Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской инспекции Союза ССР об обследовании переселенческого дела: Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 6 марта 1929 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1929. № 24, ст. 209.





preceding two years the volume of lending for land planning works had been increased and part of the works for poor farms had been charged to the state's account[1].

In addition, the Congress noted the need to further implement and develop the measures of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR from September 10, 1926 aimed at expanding the practice of land planning loans and at reducing their cost as well as at expanding the practice of exempting poor farms from paying for land planning works at the expense of the state. The Congress also pointed out the need to simplify land planning works, reduce their cost, and improve the quality of these works, enhance resettlement, decentralize the land planning apparatus in order to speed up the land planning process and expand the network of land planning educational institutions[2].

Such attention of the state to land planning led to significant progress in the field of land planning and melioration. Thus, it was decided to continue this work in the future[3]. This can be traced in the regulatory framework, which, although not being devoted to the legal regulation of land planning, included this institution as an integral element in the implementation of other processes. This position is clearly seen in Item 15 of the Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of January 18, 1928 'On the Tasks of Resettlement, Its Organization, the Principles of Drawing Up Resettlement Plans, and on the Procedure for Financing Resettlement Activities', where land planning actions were stated among other measures related to resettlement issues[4].

The Regulation on the Committee for Land Planning for Working Jews under the Presidium of the Council of Nationalities of the Central Executive Committee of the USSR in Item 3 established that loans for land planning activities among working Jews, regardless of whether land planning was carried out on plots that were part of the all-Union resettlement and settlement fund or on plots of resettlement and settlement funds of republican significance, were financed from the all-Union budget[5].

Efforts to accelerate land planning were also made in the republics[6].

A. E. Trukhanov noted that in Soviet times, land planning was aimed at studying the state of agricultural land, planning its effective use, and its protection. Land planning activities were carried out systematically by specialized enterprises. The financing of land planning was centrally managed and provided from the state budget. This situation corresponded to the fact that all land was state-owned [25, p. 33]. This point of view does not seem indisputable to us, and not all researchers agree with it.

For example, K. Kindeev believes that the financing of land planning activities is based on the following sources:

- state budget,
- budgets of the Union Republics,
- local budget,
- loan funds,
- funds of the population itself [15, p. 103].

We partially agree with the abovementioned points of view since, in addition to the sources listed above, the all-Union budget was also mentioned in regulatory legal acts as a source of financing. For example, according to the Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of March 6, 1929, dedicated to the resettlement issue, the all-Union budget covered expenses for land planning carried out for Armenian refugees from abroad in the Soviet Socialist Republic of Armenia[7].

The funds of organizations were also specified as a source of financing. The legislator indicated that works

[1] On the Main Tasks of Agriculture in Connection with the Development of the National Economy and Industrialization of the Country: Resolution of the IV Congress of Soviets of the USSR of April 26, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR.* 1927. No. 21. Art. 240.

[2] See: On the Main Tasks of Agriculture in Connection with the Development of the National Economy and Industrialization of the Country: Item 3 of the Resolution of the IV Congress of Soviets of the USSR of April 26, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1927. No. 21. Art. 240.

[3] For more details, see: Comrade Kuibyshev's Report on the Ten-Year-Period Results and Prospects for Economic Development of the USSR: Resolution of the Central Executive Committee of the USSR, adopted at the 2nd Session of the IV Convocation on October 20, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1927. No. 61. Art. 614.

[4] On the Tasks of Resettlement, Its Organization, the Principles of Drawing Up Resettlement Plans and on the Procedure for Financing Resettlement Activities: Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of January 18, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 8. Art. 63.

[5] Regulation on the Committee for Land Settlement of Working Jews under the Presidium of the Council of Nationalities of the Central Executive Committee of the USSR: Resolution of the Presidium of the Central Executive Committee of the USSR of March 21, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 21. Art. 188.

[6] See, for example: On the Report of the Government of the Uzbek Soviet Socialist Republic: Resolution of the Council of People's Commissars of the USSR of May 17, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 29. Art. 264; On the report of the Government of the Byelorussian Soviet Socialist Republic: Resolution of the Council of People's Commissars of the USSR of October 19, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 64. Art. 593.

[7] On the Report of the People's Commissariat of the Workers and Peasants' Inspection of the USSR on the Investigation of the Resettlement Case: Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of March 6, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1929. No. 24. Art. 209.

работах для надобностей ведомств, государственных организаций, учреждений и предприятий, для городов и для поселений городского типа, то эти работы производятся за счет заинтересованных организаций[1], поэтому мы полагаем, что такое финансирование необходимо выделить как самостоятельное и было бы ошибочным соединить его со средствами населения.

Данный вывод подкрепляется также нормами Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. «Об оплате землеустроительных работ», закрепляющими, что землеустроительные работы оплачиваются за счет:

а) госбюджета РСФСР, бюджетов АССР и местных бюджетов;

б) населения и тех учреждений, организаций и предприятий, для которых эти работы производятся[2].

На госбюджет отнесены преимущественно те работы, которые имеют общегосударственное значение или являются особо важными для развития местных начинаний.

В дальнейшем законодатель стал уделять внимание оплате работ за землеустройство по договорам. И в 1934 году была закреплена норма, предусматривающая, что за землеустроительные работы, выполняемые по договорам, вносится аванс, величина которого не должна была превышать 30 % от общей стоимости работы по договору[3]. Данная позиция говорит нам не только о договорном характере, но и формировании условий такого договора, в число которых, конечно, входит и плата за землеустроительные работы.

Характеризуя данные договоры, И. В. Павлов отмечал, что в них определяется объем землеустроительных работ, перечисляются их виды и указывается стоимость работ, исполнение которых оформляется актом, подписываемым сторонами [10, с. 374].

Начиная с 1937 года стал активно обсуждаться вопрос о введении правильных севооборотов, на необходимость которых (а также необходимость ликвидации запущенности землеустройства) серьезное внимание обратил XVIII съезд ВКП(б), состоявшийся в марте 1939 г. Съезд принял решение ликвидировать запущенность землеустроительных работ и упорядочить дело землеустройства в колхозах, перевести землеустроительные работы на государственный бюджет [28, с. 179].

Детализацию финансирования вышеуказанных работ можно увидеть в документах комиссариатов. Так, совместная Инструкция Народного Комиссариата финансов Союза ССР (7 мая 1940 г. № 305) и Народного Комиссариата земледелия Союза ССР (7 мая 1940 г. № 320) «О порядке финансирования землеустроительных работ в колхозах»[4] предусматривала не только размеры финансирования со ссылкой на утвержденные правительством планы, но и финансирование штата управлений землеустройства, утвержденных НКФ СССР и НКЗ СССР 28 апреля 1940 г. № 285/102 и 320-322, а до принятия указанной инструкции детализация содержалась в письмах различных ведомств[5].

Необходимо отметить, что в годы Великой Отечественной войны, а также в послевоенный период и период освоения целинных земель законодательство в части платы за землеустройство не менялось. Активизация законотворческой инициативы связана с принятием Основ земельного законодательства Союза ССР в 1968 году[6].

В. Н. Хлыстун и Ф. И. Пальчиков, исследуя вопросы землеустройства, которое осуществлялось в рамках указанных Основ, подчеркивали, что землеустройство проводится государственными землеустроительными органами за счет государства [28, с. 23]. Для четкости понимания необходимо отметить, что в указанных Основах 1968 года такой формулировки не значится. Исследователи уточняют, что законодательной базой для изложенного ими утверждения послужили изменения, внесенные в них Указом Верховного Совета СССР от 7 января 1980 г.

[1] См., например: Об утверждении Положения о сплошном и обязательном землеустройстве Автономной Бурят-Монгольской ССР: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 30 янв. 1928 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1928. № 20, ст. 152.

[2] Об оплате землеустроительных работ: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 10 июля 1932 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1932. № 77, ст. 341.

[3] См.: Об авансах на землеустроительные работы: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 28 окт. 1934 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1934. № 40. ст. 251.

[4] О порядке финансирования землеустроительных работ в колхозах: Инструкция Народного Комиссариата финансов Союза ССР (7 мая 1940 г. № 305) и Народного Комиссариата Земледелия Союза ССР (7 мая 1940 г. № 320). URL: https://search.rsl.ru/ru/record/01005230153?ysclid=lw3v4uyaob504345359.

[5] См., например: письмо Главного управления землеустройства Народного комиссариата Земледелия СССР и сельскохозяйственного Банка СССР от 4 сент. 1938 г. № 859 «О порядке финансирования землеустроительных работ»; письма Народного комиссариата финансов СССР: а) от 2 марта 1940 г. № 126 «О порядке финансирования землеустроительных работ в колхозах», б) от 2 марта 1940 г. № 125/37 «Об аппарате управлений землеустройства обл. (край) земельных отделов и Народного комиссариата земледелия» республик; письма сельскохозяйственного Банка СССР: а) от 25 янв. 1940 г. № Ф-7-34 «О порядке финансирования землеустроительных работ в колхозах», б) от 28 марта 1940 г. № 981 «О порядке финансирования землеустроительных работ в колхозах».

[6] Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 13 дек. 1968 г. №3401-VII // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51, ст. 485.





performed to serve the needs of departments, state organizations, institutions, and enterprises, for cities and for urban-type settlements were to be carried out at the expense of the interested organizations[1]. Therefore, it appears that such financing should be identified as an independent source and it would be wrong to associate it with the funds of the population.

This conclusion can be supported by the norms of the Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of July 10, 1932 'On Payment for Land Planning Works', which stipulated that land planning works were paid:

a) from the state budget of the RSFSR, the budgets of the ASSR and local budgets;

b) by the population and those institutions, organizations, and enterprises that the works were carried out for[2].

State budget primarily financed those works that were of national importance or were crucial for the development of local initiatives.

Later, the legislator started to pay attention to the payment for land planning works under contracts. In 1934 there was established a norm stipulating that an advance payment should be made for land planning works performed under contracts, the amount of which should not exceed 30% of the total cost of works under the contract[3]. This position tells us not only about the contractual nature but also about the structure of such a contract, which included provisions on payment for land planning works.

Characterizing these agreements, I.V. Pavlov noted that they specified the volume of land planning works, listed their types, and indicated the cost of works, the execution of which was formalized by an act signed by the parties [10, p. 374].

From 1937, there started an active discussion on the issue of introducing proper crop rotations, the need for which (as well as the need to eliminate the neglect of land planning) was strongly emphasized by the XVIII Congress of the All-Union Communist Party (Bolsheviks), held in March 1939. The Congress took a decision to eliminate the neglect of land planning works and adjust land planning on collective farms, transfer the payment for land planning works to the state budget [28, p. 179].

Details of the financing of the abovementioned works can be seen in the documents of the commissariats. For example, the joint Instruction of the People's Commissariat of Finance of the USSR (May 7, 1940, No. 305) and the People's Commissariat of Agriculture of the USSR (May 7, 1940, No. 320) 'On the Procedure for Financing Land Planning Works on Collective Farms'[4] established not only the amount of financing with reference to government-approved plans but also the financing of the staff of land planning departments approved by the People's Commissariat of Finance of the USSR and the People's Commissariat of Agriculture of the USSR on April 28, 1940, No. 285/102 and 320-322; before the adoption of this instruction, the details were given in letters from various departments[5].

It should be noted that during the Great Patriotic War, as well as in the post-war period and the period of the Virgin Lands Campaign, legislation regarding land planning fees did not change. The activization of legislative initiative was associated with the adoption of the Fundamentals of Land Legislation of the USSR in 1968[6].

Studying the issues of land planning carried out within the framework of the abovementioned Fundamentals, V. N. Khlystun and F. I. Pal'chikov emphasized that these works were carried out by state land planning organs at the expense of the state [28, p. 23]. For clear understanding, it should be noted that there is no such a statement in the Fundamentals themselves. The researchers clarified that the legislative basis for the statement they made was provided by the amendments made to the Fundamentals by the Decree of the Supreme Soviet of the USSR of January 7, 1980.

[1] See, for example: On Approval of the Regulation on Continuous and Mandatory Land Planning in the Autonomous Buryat -Mongolian SSR: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSF SR of January 30, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1928. No. 20. Art. 152.

[2] On Payment for Land Planning Works: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of July 10, 1932. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government of the RSFSR*. 1932. No. 77. Art. 341.

[3] See: On Advance Payments for Land Planning Works: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of October 28, 1934. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1934. No. 40. Art. 251.

[4] On the Procedure for Financing Land Planning Works on Collective Farms: Instruction of the People's Commissariat of Finance of the USSR (No. 305 of May 7, 1940) and the People's Commissariat of Agriculture of the USSR (No. 320 of May 7, 1940). Available at: https://search.rsl.ru/ru/record/01005230153?ysclid=lw3v4uyaob504345359.

[5] See, for example: Letter of the Main Land Planning Directorate of the People's Commissariat of Agriculture of the USSR and the Agricultural Bank of the USSR 'On the Procedure for Financing Land Planning Works' No. 859 of September 4, 1938; Letters of the People's Commissariat of Finance of the USSR: a) No. 126 of March 2 'On the Procedure for Financing Land Planning Works on Collective Farms', 1940, b) No. 125/37 of March 2, 1940 'On the Apparatus of Land Planning Bodies of Regional Land Departments and the People's Commissariat of Agriculture' of the Republics; Letters of the Agricultural Bank of the USSR: a) No. F-7-34 of January 25, 1940 'On the Procedure for Financing Land Planning Works on Collective Farms', b) No. 981 of March 28, 1940 'On the Procedure for Financing Land Planning Works on Collective Farms'.

[6] On Approval of the Fundamentals of Land Legislation of the Union of the USSR and the Union Republics: Law of the USSR No. 3401-VII of December 13, 1968. *Gazette of the Supreme Soviet of the USSR*. 1968. No. 51. Art. 485.

Принятый в 1970 году Земельный кодекс РСФСР[1] содержал раздел IX, включавший всего пять статей (со 121 по 124), в котором было закреплено положение о том, что землеустройство осуществляется государственными землеустроительными органами. Такое расположение норм не удивительно, поскольку, как отмечала Т. Ф. Ящук в своей монографии, концептуально и по содержанию наиболее принципиальных норм Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и Земельного кодекса РСФСР 1970 года характеризовались высоким сходством [32, с. 362].

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что законодательная база, регулирующая плату за землеустройство, имеющую фискальный характер, была сформирована и содержала: размеры такой платы, порядок ее уплаты, источники финансирования и порядок взыскания. Большая часть норм была сформирована до начала войны. В последующие годы она применялась и усовершенствовалась. На этом период советского правления в части исследуемого вопроса завершается, поскольку в 1990-е годы начнутся новые преобразования.

### Формирование размера платы за землеустройство

В тех правоотношениях, которые относят к категории возмездных, важен вопрос цены, не является исключением и исследуемый нами вопрос о платности землеустройства. Безусловно, расчет такой платы относится к сфере действия экономистов и финансистов, наше же задача – оценить те элементы, которые ее составляли в разные исторические периоды.

В соответствии со статьей 176 Земельного кодекса РСФСР 1922 года за исполнение землеустроительных действий землеустроительными учреждениями взыскивается особая плата со сторон, в интересах которых эти действия производятся. В случаях производства в обязательном порядке действий по образованию земельных фондов специального назначения (переселенческого, концессионного и пр.) расходы по землеустройству относятся на местные или общегосударственные средства в зависимости от назначения образуемого фонда.

Размер и порядок взыскания, хранения и расходования сумм, поступающих в уплату за исполнение землеустроительных действий, устанавливается особыми правилами.

Так, Постановлением СНК РСФСР от 14 июня 1923 г.[2] вводились дифференцированные расценки землеустроительных работ: плата за разверстание целых селений на хутора или отруба вдвое превышала плату группового землеустройства. Также допускалось установление платы сверх вышеуказанной (за проезд туда и обратно) или понижение отдельным категориям. Порядок взимания и расходования поступающих от землепользователей сумм определялся инструкцией, издаваемой Народным комиссаром финансов и Народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции. Той же инструкцией устанавливалось распределение этих сумм по расходным системам как общегосударственного, так и местного бюджета. Такая позиция говорит нам о том, что суммы, взимаемые за землеустроительные работы, поступали в бюджет.

Для полноты исследования данной позиции следует отметить, что в указанное Постановление Декретом СНК РСФСР от 2 декабря 1925 г. были внесены дополнения, касающиеся случаев отвода земли школам вне плана землеустроительных работ, требующих специального выезда техника-землеустроителя на место производства работ. В этом случае с заинтересованных сторон взималась не подесятинная, а посуточная плата из расчета по пять рублей за каждые сутки выполнения работы и вызванных ею переездов[3].

3 мая 1927 г. было принято Постановление СНК РСФСР «Об оплате землеустроительных и земельно-регистрационных работ»[4]. Данным Постановлением отменялись ранее изданные декреты об оплате землеустроительных и поземельно-регистрационных работ от 14 июня 1923 г., 2 декабря 1925 г.[5] и 15 мая 1926 г.[6] Постановлением СНК РСФСР от 3 мая 1927 г. все области и губернии были разделены на группы. Всего таких групп было четыре, и для каждой группы устанавливалась *максимальная погектарная расценка* основных землеустроительных и земельно-регистрационных работ. Примечательно, что для работ, которые не поддавались погектарной оплате, а также работ, выполняемых на участках площадью менее 100 га (за исключением землеустройства участков трудового пользования), устанавливалась максимальная величина посуточной оплаты за

[1] Земельный кодекс РСФСР от 1 июля 1970 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. № 28, ст. 581.

[2] Об оплате землеустроительных и поземельно-регистрационных работ: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 14 июня 1923 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1923. № 60, ст. 567.

[3] О дополнении Декрета от 14 июня 1923 г. об оплате землеустроительных и поземельно-регистрационных работ: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 2 дек. 1925 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1925. № 86, ст. 640.

[4] Об оплате землеустроительных и земельно-регистрационных работ: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 3 мая 1927 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1927. № 41, ст. 265.

[5] Об оплате землеустроительных и поземельно-регистрационных работ: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 2 дек. 1925 г // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1925. № 86, ст. 640.

[6] Об оплате землеустроительных и поземельно-регистрационных работ: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 15 мая 1926 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1926. № 29, ст. 227.





The Land Code of the RSFSR adopted in 1970[1] contained Section IX, including only five articles (from 121 to 124), which enshrined the provision that land planning was to be carried out by state land planning organs. This arrangement of the norms is not surprising since, as it was noted in T. F. Yashchuk's monograph, the Fundamentals of Land Legislation of the USSR and Union Republics and the Land Code of the RSFSR of 1970 were characterized by high similarity both conceptually and in terms of the content of the most basic norms [32, p. 362].

Summarizing the abovementioned, it is possible to conclude that the legislative framework regulating land planning fees, fiscal in nature, was formed. This framework specified: the amount of such fees, the procedure for paying them, the sources of financing, and the procedure for collecting fees. Most of the legal rules were formed before the war. In subsequent years, they were applied and improved. At this point, the period of Soviet rule with regard to the issue under study ends, since new transformations will begin in the 1990s.

### Formation of the Amount of Land Planning Fees

In legal relations that are classified as non-gratuitous, the issue of price is important, and the issue of land planning fees is no exception. Obviously, the calculation of such fees lies in the domain of economists and financial officers, while our task is to evaluate the elements that constituted it in different historical periods.

In accordance with Article 176 of the Land Code of the RSFSR of 1922, land planning institutions collected a special fee for the performance of land planning actions from the parties in whose interests these actions were performed. In cases of mandatory actions aimed at forming special-purpose land funds (resettlement, concession, etc.), land planning costs were paid from local or national funds depending on the purpose of the fund being formed.

The amount and the procedure for collecting, storing, and spending amounts received as payment for the performance of land planning actions were established by special rules.

The Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of June 14, 1923[2] introduced differentiated rates for land planning works: the fee for the division of villages into khutors or land plots was twice the fee for group land planning. It was also allowed to establish an extra fee in addition to the above (for travel there and back) or to reduce the fee for certain categories of the population. The procedure for collecting and spending the amounts received from land users was determined by the instructions issued by the People's Commissar of Finance and the People's Commissariat of Workers' and Peasants' Inspectorate. The same instructions established the distribution of these amounts in the expenditure systems of both the national and local budgets. This approach indicates that the amounts collected for land planning works were transferred to the budget.

For a clear and complete understanding of this approach, it should be noted that the given Resolution was supplemented by the Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of December 2, 1925 that introduced amendments concerning cases of allocation of land to schools outside the land surveying plan, which required a special visit of a land surveyor to the site of the works. In this case, the interested parties were charged not a per-dessiatine fee, but a daily fee of five rubles for each day of work and the travel expenses it caused[3].

On May 3, 1927, the Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR 'On Payment for Land Planning and Land Registration Works' was adopted[4]. This Resolution repealed the previously issued decrees on payment for land planning and land registration works of June 14, 1923, December 2, 1925[5], and May 15, 1926[6]. By the named Resolution of 1927, all regions and provinces were divided into groups. There were four such groups in total, and for each group *a maximum per-hectare rate* for basic land planning and land registration works was established. It is noteworthy that for works that were not subject to per-hectare payment, as well as for works performed on plots of less than 100 hectares (with the exception of land planning performed for labor-use plots), a maximum daily payment

[1] Land Code of the RSFSR of July 1, 1970. *Gazette of the Supreme Soviet of the RSFSR*. No. 28. Art. 581.

[2] On Payment for Land Planning and Land Registration Works: Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of June 14, 1923. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1923. No. 60. Art. 567.

[3] On Amendments to the Decree of June 14, 1923 on Payment for Land Planning and Land Registration Works: Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of December 2, 1925. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1925. No. 86. Art. 640.

[4] On Payment for Land Planning and Land Registration Works: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of May 3, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1927. No. 41. Art. 265.

[5] On Payment for Land Planning and Land Registration Works: Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of December 2, 1925. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government of the RSFSR*. 1925. No. 86. Art. 640.

[6] On Payment for Land Planning and Land Registration Works: Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of May 15, 1926. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1926. No. 29. Art. 227.

каждые сутки исполнения работ и вызванные ими переезды.

Постановлением СНК РСФСР от 27 ноября 1929 г. «Об установлении различных такс оплаты землеустроительных и земельно-регистрационных работ для разных групп населения» было решено дополнить Постановление СНК РСФСР от 3 мая 1927 г. об оплате землеустроительных и земельно-регистрационных работ, установив повышение предельных погектарных расценок в три раза для кулацких и в полтора раза для зажиточных хозяйств[1].

Постановлением СНК РСФСР от 21 сентября 1929 г. «О дополнении статьи 4 Постановления СНК РСФСР от 3 мая 1927 г. “Об оплате землеустроительных и земельно-регистрационных работ”» было закреплено, что землеустроительные работы по отводу, оформлению и выдаче правлениям железнодорожных дорог планов (в масштабе 1:5000) на землю для железнодорожного пути оплачиваются по десять рублей за сутки за все время исполнения работы и за время, потраченное на переезды в связи с ее исполнением[2].

В соответствии с Положением о землеустройстве горнозаводских районов Уральской области было закреплено, что за исполнение землеустроительных действий землеустроительными учреждениями взыскивается особая плата со сторон соразмерно отводимым площадям по установленным расценкам работ в порядке и сроки, установленные законом, причем часть расходов, падающая на межселенное землеустройство населения, относится за счет общегосударственных средств, отпускаемых в бюджетном порядке[3].

Положением о сплошном, обязательном, государственном землеустройстве Башкирской Автономной ССР было закреплено, что расходы, связанные с землеустройством, на основании настоящего Положения относятся на общегосударственные средства в сметном порядке, с возложением на население всех районов лишь натуральных повинностей, предусмотренных статьей 177 Земельного кодекса РСФСР 1922 года. Аналогичное указание содержалось также и в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР «О наделении землей цыган, переходящих у трудовому оседлому образу жизни»[4].

В соответствии со статьей 177 Земельного кодекса участники землеустройства обязаны сверх платы за исполнение землеустроительных действий предоставлять землеустроителям: а) удобные для жилья помещения; б) материалы для работ и устройства межевых знаков; в) подводы для перевозок инструментов и материалов для работ по землеустройству и г) необходимую рабочую силу.

В Общих началах землепользования и землеустройства 1928 года в пункте 20 было закреплено, что землеустройство всех бедняцких, маломощных-середняцких и всех коллективных хозяйств принимается на государственный счет. За исполнение землеустроительных действий для других землепользователей может быть установлена плата в порядке законодательства союзных республик. Кроме того, законодательством союзных республик могут быть предусмотрены натуральные повинности населения, необходимые для проведения землеустроительных работ[5].

Сюда можно отнести Положение о землеустройстве в кочевых и полукочевых района Туркестанской Автономной Социалистической Республики[6], Положение о землеустройстве кочевого, полукочевого и переходящего к оседлому хозяйству населения автономной Киргизской Социалистической Советской Республики[7], Положение о сплошном и обязательном землеустройстве Автономной Дагестанской Советской Социалистической республики, предусмотрев, что всякого рода землеустроительные работы для надобностей различных ведомств,

[1] Об установлении различных такс оплаты землеустроительных и земельно-регистрационных работ для различных групп населения: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 27 нояб. 1929 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1929. № 89-90, ст. 929.

[2] О дополнении статьи 4 Постановления Совета Народных Комиссаров РСФСР от 3 мая 1927 г. Об оплате землеустроительных и земельно-регистрационных работ: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 21 сент. 1929 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1929. № 72, ст. 708.

[3] Об утверждении Положения о землеустройстве горнозаводских районов Уральской области: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 9 мая 1927 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1927. № 48, ст. 318.

[4] О наделении землей цыган, переходящих к трудовому оседлому образу жизни: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 20 февр. 1928 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1928. № 28, ст. 203.

[5] Общие начала землепользования и землеустройства: Постановление Центрального исполнительного комитета СССР от 15 дек. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 69, ст. 642.

[6] Положение о землеустройстве в кочевых и полукочевых районах Туркестанской Автономной Социалистической Советской Республики: Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 10 мая 1923 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства. 1923. № 43, ст. 455.

[7] Положение о землеустройстве кочевого, полукочевого и переходящего к оседлому хозяйству населения автономной Киргизской Социалистической Советской Республики. Утверждено Декретом Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 17 апр. 1924 г. «О землеустройстве кочевого, полукочевого и переходящего к оседлому хозяйству населения автономной Киргизской Социалистической Республики» // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства. 1924. № 40, ст. 366.





was Established for each day of work and the travel expenses caused by it.

The Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of November 27, 1929 ‘On the Establishment of Different Payment Rates for Land Planning and Land Registration Works for Different Groups of the Population’ supplemented the Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of May 3, 1927 on payment for land planning and land registration works by establishing an increase in the maximum per-hectare rates by three times for kulak farms and by one and a half times for wealthy farms[1].

By the Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of September 21, 1929 ‘On Supplementing Article 4 of the Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of May 3, 1927 ‘On Payment for Land Planning and Land Registration Works’’, it was established that land planning works on land allocation, preparation and issuing to the railway administrations of plans (on a scale of 1:5000) concerning land for railway tracks were charged at the rate of ten rubles per day for the entire period of execution of the work and for the time spent on travel in connection with its execution[2].

In accordance with the Regulation on land planning in mining and metallurgical districts of the Ural region, it was established that for the performance of land planning actions, land planning institutions collected a special fee from the parties in proportion to the allocated areas under the specified tariffs, in the manner and within the timeframes established by law; the part of the costs covering inter-settlement land planning works was to be financed from the state budget[3].

The Regulation on continuous mandatory state land planning in the Autonomous Bashkir SSR established that costs associated with land planning were paid from national funds in accordance with estimates made, with the imposition on the population of all districts of only in-kind duties that were stipulated by Article 177 of the Land Code of the RSFSR of 1922. A similar instruction was also included in the Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR ‘On the Allocation of Land to Gypsies Transitioning to a Settled Labor-Based Way of Life’[4].

In accordance with Article 177 of the Land Code, land planning participants, in addition to the fee for the performance of land planning actions, were obliged to provide land surveyors with: a) premises suitable for living; b) materials for the works and for embedding the boundary markers; c) horse carts for transporting tools and materials for land planning works; d) the necessary labor force.

The General Principles of Land Use and Land Planning of 1928 established in Item 20 that land planning for all poor farms, low-efficient middle-sized farms, and all collective farms was charged to the state’s account. A fee may be imposed for the performance of land planning actions for other land users in accordance with the legislation of the Union Republics. In addition, the legislation of the Union Republics may provide for in-kind duties of the population necessary for land planning works to be carried out[5].

These issues were covered by the Regulation on land planning in the nomadic and semi-nomadic areas of the Turkestan Autonomous Socialist Soviet Republic[6], Regulation on land planning for the nomadic, semi-nomadic population, and population transitioning to a settled way of life of the autonomous Kirghiz Soviet Socialist Republic[7], Regulation on continuous and mandatory land planning in the Autonomous Dagestan Soviet Socialist Republic, stipulating that all types of land planning works for the needs of various departments,

[1] On the Establishment of Different Payment Rates for Land Planning and Land Registration Works for Different Groups of the Pop ulation: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of November 27, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants’ Government of the RSFSR*. 1929. Nos. 89-90. Art. 929.

[2] On Supplementing Article 4 of the Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR ‘On Payment for Land Planning and Land Registration Works’ of May 3, 1927: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of September 21, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1929. No. 72. Art. 708.

[3] On Approval of the Regulation on Land Planning in Mining and Metallurgical Districts of the Ural Region: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of May 9, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1927. No. 48. Art. 318.

[4] On the Allocation of Land to Gypsies Transitioning to a Settled Labor-Based Way of Life: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of February 20, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1928. No. 28. Art. 203.

[5] General Principles of Land Use and Land Planning: Resolution of the Central Executive Committee of the USSR of December 15, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 69. Art. 642.

[6] Regulation on Land Planning in the Nomadic and Semi-Nomadic Areas of the Turkestan Autonomous Socialist Soviet Republic: Decree of the All-Russian Central Executive Committee of May 10, 1923. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government*. 1923. No. 43. Art. 455.

[7] Regulation on Land Planning for the Nomadic, Semi-Nomadic Population, and Population Transitioning to a Settled Way of Life in the autonomous Kirghiz Socialist Soviet Republic: approved by the Decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of April 17, 1924 ‘On Land Planning for the Nomadic, Semi-Nomadic Population, and Population Transitioning to a Settled Way of Life in the autonomous Kirghiz Socialist Soviet Republic’. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government*. 1924. No. 40. Art. 366.

государственных организаций, учреждений и предприятий, для городов, поселений городского типа производятся полностью за счет средств этих последних на основании статей 176 и 177 Земельного кодекса РСФСР *на договорных началах* по существующей таксе[1].

Как мы видим, плата состояла из средств бюджета и затрат на землеустройство самого населения.

Анализ вышеизложенных норм показывает, что дополнительные расходы (так называемые натуральные обязательства) были возложены на трудоустраиваемое население. Позднее такие натуральные обязательства будут распространяться и на организации, и на колхозы [10, с. 374].

В качестве подтверждения такого вывода можно сослаться на Положение о сплошном и обязательном землеустройстве Бурят-Монгольской Автономной ССР, в пункте 14 которого было закреплено, что все выполняемые в порядке настоящего Положения землеустроительные работы ведутся на общегосударственные средства, отпускаемые по сметам Народного комиссариата земледелия Бурят-Монгольской Автономной ССР. Работы для надобностей ведомств, государственных организаций, учреждений и предприятий, для городов и для поселений городского типа производятся за счет заинтересованных организаций[2].

Всякого рода землеустроительные работы для надобностей различных ведомств, государственных организаций, учреждений и предприятий, для городов, рабочих и дачных поселков производятся полностью за счет средств этих учреждений и организаций.

В соответствии со статьей 178 Земельного кодекса РСФСР 1922 года указанные в статье 177 повинности распределяются между участниками землеустройства соразмерно площадям устраиваемых для них земель и сообразно роду производимых действий. Если участники землеустройства, для которых оно производится в обязательном порядке (п. «б» ст. 166), отказываются добровольно нести расходы по землеустройству, то необходимые расходы взыскиваются со стороны в административном порядке по указанной выше соразмерности.

Сторона, возбудившая ходатайство о производстве землеустроительных действий, имеет право просить о прекращении дела во всяком его положении, с оплатой при этом расходов по действиям, произведенным до прекращения дела. Однако дело должно продолжаться исполнением, если ходатайство о его прекращении будет заявлено стороною уже после утверждения проекта землеустройства или если на таковом продолжении дела будет настаивать кто-либо из прочих участников землеустройства. При этом отказавшаяся сторона также обязана участвовать в расходах по землеустройству на общих основаниях, если по ее землям будет произведено землеустройство совместно с устройством земель прочих сторон.

Если мы внимательно проанализируем вышеприведенные нормы Земельного кодекса РСФСР 1922 года, то увидим, что они оперируют таким понятием, как «землеустроительные действия», в том числе и оплата производится за такие действия. В дальнейшем терминология изменилась и вместо «землеустроительных действий» законодатель стал применять «землеустроительные работы». Мы связываем изменение в юридической терминологии с принятием (спустя день после принятия Земельного кодекса РСФСР) 31 октября 1922 г. первого Гражданского кодекса РСФСР[3], закрепившего в своих нормах договор подряда, предусматривающий выполнение работ на возмездной основе (ст. 230 ГК РСФСР).

Оценивая данное событие, С. А. Боголюбов писал, что это свидетельствует о частичном пересечении земельных и гражданско-правовых проблем, задач, регуляторов, обусловленных некоторой общностью субъектов, объектов, предметов, способов регулирования, и в итоге – содержанием правоотношений постольку, поскольку земельные участки первоначально в какой-то мере дозволялись к пусть и ограниченному, но гражданскому обороту [2, с. 137].

Резюмируя вышеизложенное, можно сказать, что в советское время размер платы за землеустройство мог быть уставлен расценками, таксами, сметами, а также натуральными повинностями. После распада СССР и установления частной собственности на землю размер платы за землеустройство стал устанавливаться в том числе в рамках заключаемого договора на выполнение землеустройства. Последующие кодифицированные нормативные акты земельного законодательства не содержали нормы, посвященные оплате работ за землеустройство.

### Льготы при оплате работ за землеустройство

К. Киндеев отмечал, что платность землеустроительных работ вредна с политической стороны, так как больше всего страдают от нее бедняк и середняк [15, с. 105]. Поэтому в законодательстве периодически

[1] Об утверждении Положения о сплошном и обязательном землеустройстве Автономной Дагестанской Советской Социалистической Республики: Декрет Всероссийского исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 6 сент. 1926 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1926. № 60, ст. 463.

[2] Об утверждении Положения о сплошном и обязательном землеустройстве Бурят-Монгольской Автономной ССР: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 30 янв. 1928 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1928. № 20, ст. 152.

[3] О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета от 31 окт. 1922 г. URL: https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=10512&ysclid=lwc5gi2kbh739955913.





government organizations, institutions and enterprises, for cities, urban-type settlements were to be carried out entirely at their own expense on the basis of Articles 176 and 177 of the Land Code of the RSFSR *on a contractual basis* at the fixed price[1].

As we can see, the payment consisted of budget funds and the costs of land planning works incurred by the population itself.

An analysis of the above norms shows that additional costs (the so-called in-kind obligations) were imposed on the employable population. Later, such in-kind obligations would also be imposed onto organizations and collective farms [10, p. 374].

In confirmation of this conclusion one can refer to the Regulation on continuous and mandatory land planning in the Autonomous Buryat-Mongolian SSR, Item 14 of which established that all land planning works performed in accordance with this Regulation were financed from national funds allocated according to the estimates of the People's Commissariat of Agriculture of the Autonomous Buryat-Mongolian SSR. Land planning works serving the needs of departments, state organizations, institutions, and enterprises, cities and for urban-type settlements were to be carried out at the expense of interested organizations[2].

All types of land planning works for the needs of various departments, state organizations, institutions, and enterprises, for cities, workers' settlements, and summer suburban settlements were to be carried out entirely at the expense of these institutions and organizations.

In accordance with Article 178 of the Land Code of the RSFSR of 1922, the duties specified in Article 177 were distributed among land planning participants in proportion to the areas of land being arranged for them and in accordance with the type of actions being performed. If land planning participants for whom the works were carried out on a mandatory basis (Item 'b' of Article 166) refused to voluntarily cover the costs of land planning, then the necessary costs were charged from the party in an administrative procedure on a prorate basis specified above.

The party that filed a petition for land planning actions had the right to request the termination of the case at any of its stages, with payment of the costs of the actions performed before the termination of the case. However, the case was to proceed if a motion for its dismissal was filed by the party after the approval of the land planning project or if any of the other land planning participants insisted on the case proceeding. In this case, the party that withdrew was also obliged to participate in land planning costs on a general basis if land planning was carried out on its lands together with the lands of the other parties.

A thorough analysis of the above provisions of the Land Code of the RSFSR of 1922 shows that there is used the term 'land planning actions', including payment for such actions. Subsequently, the terminology changed and instead of 'land planning actions' the legislator began to use 'land planning works'. It seems that the change in legal terminology was due to the adoption of the first Civil Code of the RSFSR[3] (which occurred a day after the Land Code of the RSFSR was adopted on October 31, 1922), which enshrined rules on a contract for works that regulated the performance of works on a reimbursable basis (Article 230 of the Civil Code of the RSFSR).

Assessing this event, S. A. Bogolyubov writes that it indicates a partial intersection of land and civil law issues, tasks, regulators, conditioned by a certain commonality of the subjects, objects, substance, methods of regulation, and ultimately – the content of legal relations, insofar as land plots were initially allowed for, albeit limited, civil circulation [2, p. 137].

Summarizing the abovementioned, it can be said that in Soviet times the amount of payment for land planning could be set by rates, tariffs, estimates, as well as in-kind duties. After the USSR's collapse and the establishment of private land ownership, the amount of payment for land planning started to be set, among other options, under an agreement for the performance of land planning works. Subsequent codified regulatory acts of land legislation did not contain any norms devoted to payment for land planning works.

### Benefits When Paying for Land Planning Works

K. Kindeev noted that the fee-based principle of land planning works was harmful from the political point of view since poor and middle peasants suffered from it the most [15, p. 105]. Therefore, the legislation periodically

[1] On Approval of the Regulation on Continuous and Mandatory Land Planning in the Autonomous Dagestan Soviet Socialist Republic: Decree of the All-Russian Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of September 6, 1926. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1926. No. 60. Art. 463.

[2] On Approval of the Regulation on Continuous and Mandatory Land Planning in the Buryat-Mongolian Autonomous SSR: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of January 30, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1928. No. 20. Art. 152.

[3] On the Enforcement of the Civil Code of the RSFSR: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee of October 31, 1922. Available at: https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=10512&ysclid=lwc5gi2kbh739955913.

закреплялись льготы на оплату работ по землеустройству, которые выражались либо в полном финансировании их из бюджета, либо установлении льгот (то есть частичной оплаты), либо полной оплате населением таких работ, но за счет льготного кредитования.

Понятие льготы как общенаучной категории изменялось по мере развития общества. Первоначально в период до XVIII века на Руси под льготой понималось некоторое облегчение жизни определенной категории граждан [29, с. 8].

В XVIII–XIX веках понятие льготы расширилось: под льготой стали понимать удобство условий осуществления экономических отношений между различными категориями населения. Посредством льгот государство стало решать крупные проблемы [29, с. 8].

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 21 сентября 1925 г. «О мерах восстановления Центральных черноземных губерний в хозяйственном и культурном отношениях» предусматривалось ускорить внутриселенное землеустройство по расселению многодворных селений на поселки и переходу на широкие полосы с многопольными севооборотами. Для этого было решено отпустить по бюджету на землеустройство 982 тыс. руб. и на переселение как внутри района, так и вне его – 4 млн руб., из которых по бюджету 1 млн руб. и по кредиту 3 млн руб.[1]

Вероятно, вышеуказанных денежных средств было недостаточно, иначе как объяснить, что столь значимые категории субъектов, как военнослужащие рабоче-крестьянской Красной Армии и рабоче-крестьянского Красного Флота СССР и их семьи, являясь льготниками, не были освобождены от оплаты работ по землеустройству. Для них в соответствии с пунктом 10 Инструкции по применению льгот в области трудового землепользования и сельского хозяйства для военнослужащих рабоче-крестьянской Красной Армии и рабоче-крестьянского Красного флота СССР и их семей просто устанавливалась скидка на оплату данных работ в размере 50 процентов[2].

Одновременно с этим ужесточался и контроль за расходованием средств, выделяемых из бюджета. Так, Декрет СНК РСФСР от 9 октября 1925 г. «О мерах по улучшению землеустройства» предусматривал возможность привлекать к ответственности лиц, использующих не по прямому назначению специальные средства, отпускаемые по государственному бюджету для содержания землеустроительных организаций[3].

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 10 сентября 1926 г. «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению» было закреплено проведение расходов по землеустройству за счет государства беднейшей части крестьянского населения в земельных обществах, проводящих землеустройство (внутриселенное и межселенное) с переходом на многополье или с устранением недостатков землепользования. При этом расходы по проведению землеустройства производились за счет бюджетов союзных республик. Ими же определялись группы беднейшего населения и очередность производства землеустроительных работ[4]. Кроме того, сами республики должны были определить группы населения, которым предусматривалась выдача долгосрочного (до 8 лет) кредита на льготных условиях для оплаты землеустройства[5].

Постановлением Экономического совещания РСФСР от 2 декабря 1926 г. «О кредитовании землеустроительных мероприятий» было закреплено распределение и изменение кредитов на землеустроительные мероприятия с признанием необходимости удлинения сроков кредитования таких мероприятий с двух до пяти лет, в зависимости от характера кредитуемых землеустроительных работ. При этом процент по долгосрочным ссудам не должен превышать шести годовых. Была также отмечена недостаточность существующего порядка кредитования, связанного с землеустройством, и необходимость упрощения порядка выдачи ссуд, связанных с землеустроительными мероприятиями[6].

[1] О мерах восстановления Центральных черноземных губерний в хозяйственном и культурном отношениях: Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 21 сент. 1925 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1925. № 65, ст. 523.

[2] См.: Об утверждении инструкции по применению льгот в области трудового землепользования и сельского хозяйства для военнослужащих рабоче-крестьянской Красной Армии и рабоче-крестьянского Красного флота СССР и их семей: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 13 июля 1925 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1925. № 50, ст. 383.

[3] О мерах по улучшению землеустройства: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 9 окт. 1925 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1925. № 72, ст. 572.

[4] О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению: Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 10 сент. 1926 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1926. № 61, ст. 455.

[5] См.: О льготах по землеустройству: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 1 февр. 1927 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1927. № 14, ст. 100.

[6] О кредитовании землеустроительных мероприятий: Постановление Экономического совещания РСФСР от 2 дек. 1926 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1927. №8, ст.64.





established benefits in the payment for land planning works, which was expressed in full financing from the budget, or partial payment, or full payment for such works by the population, but through soft loans.

The concept of a benefit as a general scientific category has changed with the development of the society. Initially, in the period before the 18th century, a benefit in Rus' was understood as life easing for a certain category of citizens [29, p. 8].

In the 18th-19th centuries, the concept of a benefit expanded: a benefit was understood as the convenient conditions for economic relations between different categories of the population. By means of benefits, the state began to solve major problems [29, p. 8].

The Decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of September 21, 1925, 'On Measures for the Restoration of the Central Black Earth Provinces in Economic and Cultural Aspects' stipulated the plans to accelerate the process of intra-settlement land planning by resettling multi-yard villages into settlements and transitioning to wide land strips with multi-field crop rotations. For this purpose, it was decided to allocate 982 thousand rubles from the budget for land planning and 4 million rubles for resettlement both within the district and outside it, of which one million rubles came from the budget and three million rubles – as a loan[1].

The abovementioned funds were probably not enough, otherwise how can we explain that such important categories of subjects as servicemen of the Workers' and Peasants' Red Army and the Workers' and Peasants' Red Navy of the USSR and their families, being beneficiaries, were not exempted from paying for land planning works. In accordance with Item 10 of the Instruction for the application of benefits in the field of labor land-use and agriculture for servicemen of the Workers' and Peasants' Red Army and the Workers' and Peasants' Red Navy of the USSR and their families, they had a discount of fifty percent when paying for these works[2].

At the same time, control over the spending of funds allocated from the budget was tightened. The Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of October 9, 1925 'On Measures to Improve Land Planning' provided for the possibility of suing persons who used special funds allocated from the state budget for the maintenance of land planning organizations for any purpose other than it was intended[3].

The Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of September 10, 1926, 'On Benefits for the Peasant Population in Land Planning and Resettlement' established land planning fees to be charged to the state's account for the poorest part of the peasant population in farm communities that carried out land planning (intra-settlement and inter-settlement) with the transition to the multi-field system or with the correction of faults in land use. The land planning expenses were borne by the Union Republics. The republics also determined the groups of the poorest population and the sequence of land planning works[4]. In addition, the republics themselves had to determine the groups of the population that were to be provided with a long-term (up to 8 years) loan on preferential terms to pay for land planning[5].

The Resolution of the Economic Meeting of the RSFSR of December 2, 1926, 'On Lending for Land Planning Activities' established the distribution and change of loans for land planning activities with the recognition of the need to extend the terms of lending for such activities from two to five years, depending on the type of land planning works being financed. The interest rate on long-term loans could not exceed six per cent per annum. The document also noted the inadequacy of the existing lending procedure related to land planning and the need to simplify the process of granting such loans[6].

[1] On Measures for the Restoration of the Central Black Earth Provinces in Economic and Cultural Aspects: Decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of September 21, 1925. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1925. No. 65. Art. 523.

[2] See: On Approval of Instructions for the Application of Benefits in the Field of Labor Land-Use and Agriculture for Servicemen of the Workers and Peasants' Red Army and the Workers and Peasants' Red Navy of the USSR and Their Families: Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of July 13, 1925. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1925. No. 50. Art. 383.

[3] On Measures to Improve Land Planning: Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of October 9, 1925. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1925. No. 72. Art. 572.

[4] On Benefits for the Peasant Population with regard to Land Planning and Resettlement: Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of September 10, 1926. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1926. No. 61. Art. 455.

[5] See: On Land Planning Benefits: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of February 1, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1927. No. 14. Art. 100.

[6] On Lending for Land Planning Activities: Resolution of the Economic Meeting of the RSFSR of December 2, 1926. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1927. No. 8. Art. 64.

15 октября 1927 г. был принят Манифест ЦИК Союза ССР[1], а 19 ноября 1927 г. – Постановление СНК РСФСР «О принятии на счет государства расходов по землеустройству бедняцких и малоимущих середняцких хозяйств»[2], в соответствии с которыми выделялись средства дополнительно сверх сметных ассигнований в объеме 10 млн руб. на землеустройство из местного и государственного бюджетов. Эр. И. Квиринг тогда написал, что эти дополнительные средства позволят всю бедноту освободить от платы за землеустройство [14, с. 35].

По нашему мнению, такой подход со стороны государства говорил о его заинтересованности в том, чтобы землеустройством были охвачены даже самые малоимущие слои населения. В пользу данного вывода говорит и тот факт, что в указанных документах денежные средства выделялись не только на саму процедуру землеустройства, но и на пополнение геодезического инструментария и организацию усиленной подготовки новых кадров землеустроителей. Группы населения, в отношении которых землеустройство осуществлялось за счет государства, определялись в соответствии с Постановлением СНК РСФСР от 1 февраля 1927 г. «О льготах по землеустройству»[3], измененным Постановлением СНК РСФСР от 26 августа 1927 г.[4]

Кочевому и полукочевому населению, переходящему к оседлой форме хозяйства, а также оседлому населению, переселяющемуся и расселяющемуся в порядке землеустройства из одних районов в другие, предоставлялись льготы и помощь за счет особо ассигнуемых государственных средств[5].

Постановлением СНК РСФСР от 24 марта 1928 г. «О льготах, облегчающих ведение хозяйства, красным партизанам и красногвардейцам» было решено принять за счет государства расходы по землеустройству крестьян из бывших партизан и красногвардейцев, а равно их детей, пользующихся по маломощности скидками по единому сельскохозяйственному налогу, в земельных обществах, проводящих землеустройство (внутриселенное и межселенное)[6].

Согласно Докладу СНК Автономной Чувашской ССР о его деятельности и о культурно-хозяйственном состоянии Автономной Чувашской ССР в области сельского и лесного хозяйства было решено признать необходимым провести в Чувашской Республике сплошное и обязательное землеустройство с отнесением расходов по землеустройству бедняцких, маломощных и середняцких хозяйств на государственный бюджет[7].

Постановлением ЦИК СССР «О мерах к поднятию урожайности» также предусматривалось проводить на льготных условиях землеустройство селений, как переходящих к общественным формам ведения хозяйства, так и применяющих улучшенные способы земледелия[8].

В Общих началах землепользования и землеустройства 1928 года было закреплено положение о том, что льготы по землепользованию и землеустройству для военнослужащих Рабоче-Крестьянской Красной Армии и их семейств определяются специальными законами Союза ССР и союзных республик.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 14 января 1929 г. «Об утверждении Положения о сплошном и обязательном землеустройстве Автономной Чувашской ССР»[9] было закреплено, что все работы по межселенному землеустройству, проводимому в порядке настоящего Положения, а также по

[1] Манифест ко всем рабочим, трудящимся крестьянам, красноармейцам СССР. К пролетариям всех стран и угнетенным народам мира: Постановление Центрального исполнительного комитета СССР, принятое на 2-й сессии IV созыва 15 окт. 1927 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1927. № 61, ст. 613.

[2] О принятии на счет государства расходов по землеустройству бедняцких и малоимущих середняцких хозяйств: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 19 нояб.1927 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства. 1927. № 118, ст. 801.

[3] О льготах по землеустройству: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 1 февр. 1927 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1927. № 14, ст. 100.

[4] Об изменении Положения об управлении государственными земельными имуществами: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 26 авг. 1927 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1927. № 88, ст. 589.

[5] Об утверждении Положения о сплошном и обязательном землеустройстве Автономной Бурят-Монгольской ССР: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 30 янв. 1928 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1928. № 20, ст.152.

[6] О льготах, облегчающих ведение хозяйства, красным партизанам и красногвардейцам: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 24 марта 1928 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1928. № 36, ст. 274.

[7] По докладу Совета Народных Комиссаров Автономной Чувашской ССР о его деятельности и о культурно-хозяйственном состоянии Автономной Чувашской ССР: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 30 авг. 1928 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1928. № 120, ст. 756.

[8] О мерах к поднятию урожайности: Постановление Центрального исполнительного комитета ССР, принятое на 4-ой сессии IV созыва 15 дек. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. №69, ст. 643.

[9] Об утверждении Положения о сплошном и обязательном землеустройстве Автономной Чувашской ССР: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 14 янв. 1929 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1929. № 10, ст. 114.





On October 15, 1927 the Manifesto of the Central Executive Committee of the USSR[1] was adopted, and on November 19, 1927 – the Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR 'On the Undertaking by the State of Expenditures for Land Planning Performed for Poor and Low-Income Middle-Peasant Households'[2]. In accordance with these documents, the funds in the amount of 10 million rubles were allocated in addition to the estimate-based allocations for land planning from the local and state budgets. E. I. Kviring then wrote that these additional funds would allow all the poor peasants to be exempted from land planning fees [14, p. 35].

In our opinion, such an approach taken by the state indicates its interest in ensuring that land planning was provided even for the poorest segments of the population. This conclusion is supported by the fact that in the documents quoted above, funds were allocated not only for the land planning procedure itself but also for restocking geodetic tools and organizing intensive training of newly-recruited land planning personnel. The groups of the population for whom land planning was carried out at the expense of the state were determined in accordance with the resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of February 1, 1927, 'On Benefits in Land Planning'[3], amended by the resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of August 26, 1927[4].

Nomadic and semi-nomadic population transitioning to sedentary farm patterns, as well as settled population migrating and resettling during the land planning process from one region to another, were provided with benefits and assistance from specially allocated state funds[5].

The Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of March 24, 1928, 'On Benefits Facilitating Agriculture for Red Partisans and Red Guardists' stipulated that the state had to bear the costs of land planning for peasants from former partisans and red guardists, as well as their children, who, due to their low income, enjoyed discounts on the unified agricultural tax, in farm communities carrying out land planning (both intra-settlement and inter-settlement)[6].

According to the Report of the Council of People's Commissars of the Autonomous Chuvash SSR on its activities as well as on the cultural and economic state of the Autonomous Chuvash SSR in the field of agriculture and forestry, it was decided to recognize it necessary to carry out continuous and mandatory land planning in the Chuvash Republic with the expenses for land planning performed for poor, low-efficient, and middle-peasant farms charged to the state's account[7].

The Decree of the Central Executive Committee of the USSR 'On Measures to Increase Crop Yields' established preferential terms for land planning carried out in villages transitioning to public forms of farming and also those using improved farming methods[8].

According to the General Principles of Land Use and Land Planning of 1928, benefits in the field of land use and land planning for servicemen of the Workers' and Peasants' Red Army and their families were granted by special laws of the USSR and the Union Republics.

The Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of January 14, 1929, 'On Approval of the Regulation on Continuous and Mandatory Land Planning in the Autonomous Chuvash SSR'[9] established that all works on inter-settlement land planning carried out in accordance with this Regulation, as well as on

[1] Manifesto to All Workers, Toiling Peasants, and Red Army Soldiers of the USSR. To the Proletarians of All Countries and Oppressed Peoples of the World: Resolution of the Central Executive Committee of the USSR, adopted at the 2nd Session of the IV Convocation on October 15, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1927. No. 61. Art. 613.

[2] On the Undertaking by the State of Expenditures for Land Planning Performed for Poor and Low-Income Middle-Peasant Households: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of November 19, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1927. No. 118. Art. 801.

[3] On Land Planning Benefits: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of February 1, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1927. No. 14. Art. 100.

[4] On Amendments to the Regulation on the Management of State Land Property: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of August 26, 1927. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1927. No. 88. Art. 589.

[5] On Approval of the Regulation on Continuous and Mandatory Land Planning in the Buryat-Mongolian Autonomous SSR: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of January 30, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1928. No. 20. Art. 152.

[6] On Benefits Facilitating Agriculture for Red Partisans and Red Guardists: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of March 24, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1928. No. 36. Art. 274.

[7] On the Report of the Council of People's Commissars of the Chuvash Autonomous SSR on Its Activities as well as on the Cultural and Economic State of the Chuvash Autonomous SSR: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of August 30, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1928. No. 120. Art. 756.

[8] On Measures to Increase Crop Yields: Resolution of the Central Executive Committee of the USSR, adopted at the 4th Session of the IV Convocation on December 15, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 69. Art. 643.

[9] On Approval of the Regulation on Continuous and Mandatory Land Planning in the Chuvash Autonomous SSR: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of January 14, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1929. No. 10. Art. 114.

землеустройству советских и коллективных хозяйств производятся за общегосударственный счет.

Также в 1929 году приняты Правила оказания помощи и предоставления льгот трудовому землеустраиваемому населению Автономной Чувашской Республики при осуществлении сплошного и обязательного землеустройства, которые закрепили льготы в области освобождения трудового населения при предоставлении ему ссуд на оплату погектарной платы за производство землеустроительных работ. Такие ссуды выдавались сроком до 10 лет, под 2,5 % годовых для конечных заемщиков[1].

Согласно Постановлению ВЦИК и СНК РСФСР от 17 сентября 1928 г. «О мероприятиях по обеспечению восстановления хозяйств инвалидов войны, партизан, семей погибших на фронтах из числа деревенской бедноты и маломощного крестьянства» было решено предложить Народному комиссариату земледелия РСФСР производить первоочередной отвод земельных угодий из государственного фонда в бесплатное землеустройство сельскохозяйственным коллективам, организуемым инвалидами войны, предоставляя в этом случае им преимущественное право на внутригубернское расселение, с наибольшими при этом льготами[2].

Постановлением ЦИК И СНК СССР от 2 апреля 1930 г. «О новых льготах для колхозников и их членов» было установлено сложить с хозяйств, вступивших в колхозы, задолженность по землеустройству, проведенному до их вступления в колхозы[3].

Исходя из вышеизложенного льготы того периода времени можно классифицировать на разные группы в зависимости от следующих оснований:

1) *лиц, которым предназначаются льготы*: для физических и юридических лиц;

2) *величины льготы*: на полное освобождение от оплаты землеустроительных работ и частичное;

3) *социального положения физического лица*: деревенская беднота, маломощное крестьянство;

4) *статуса физического лица:* инвалиды войны, бойцы Красной Армии и т. д.

В пятилетнем плане работ по землеустройству предлагалось в вопросе платности землеустройства сохранить категории освобожденных лиц в объеме не менее 51 % [22, с. 57].

Оценивая всё вышеизложенное, возможно сделать вывод о том, что плата за землеустройство выполняла не только экономическую, но и социальную функцию государства.

Понимая значение землеустройства, даже при нехватке финансирования, государство старалось увеличить его объемы и темпы путем установления льгот на оплату работ по землеустройству различным категориям лиц. Необходимо отметить, что список льготников расширялся, что говорит о прямой заинтересованности государства в проведении таких работ.

Следует также отметить, что период с 1917 года по 1930-е годы можно охарактеризовать как время бурного законотворчества по земельному законодательству и землеустройству, включая также установление льгот по оплате за землеустройство.

### Правовая природа платы за землеустройство

Анализ вышеуказанных нормативных правовых актов показывает, что на протяжении исследуемого исторического времени не было единого подхода к определению того, за что бралась плата при землеустройстве. Так, в различных документах «операции», проводимые в рамках землеустройства, именуются по-разному: речь может идти о землеустроительных работах[4], о землеустроительных действиях[5], о землеустроительных мероприятиях, о мероприятиях по земельному устройству[6], о мероприятиях по

[1] Правила оказания помощи и льгот трудовому землеустраиваемому населению Автономной Чувашской республики при осуществлении сплошного и обязательного землеустройства. Утверждены постановлением Экономического совета РСФСР от 4 июля 1929 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1929. № 54, ст. 536.

[2] О мероприятиях по обеспечению восстановления хозяйств инвалидов войны, партизан, семей, погибших на фронтах из числа деревенской бедноты и маломощного крестьянства: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 17 сент. 1928 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1928. № 123, ст. 770.

[3] О новых льготах для колхозов и их членов: Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 2 апр. 1930 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1930. № 21, ст. 230.

[4] См., например: Закон о трудовом землепользовании: Постановление 3-й сессии Всероссийского центрального исполнительного комитета IX созыва от 22 мая 1922 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства. 1922. № 36, ст.426.

[5] См., например: Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве: Постановление Народного комиссариата земледелия от 11 марта 1919 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства. 1919. №39-40, ст. 384.

[6] См., например: Положение о Комитете по земельному устройству трудящихся евреев при Президиуме Совета Национальностей Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР: Постановление Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 21 марта 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 21, ст. 188; О задачах переселения, его организации, основах составления планов переселения и о порядке финансирования переселенческих мероприятий: Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 18 янв. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. №8, ст. 63.





land planning on Soviet and collective farms, would be carried out at the state's expense.

In 1929, the Rules for providing assistance and benefits to the working population of the autonomous Chuvash Republic involved in land planning in the process of implementation of continuous and mandatory land planning were adopted. According to these rules, working population could receive preferential loans intended to cover per-hectare payments for land planning works. Such loans were granted to beneficial borrowers for a period of up to ten years, at 2.5% per annum[1].

According to the Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of September 17, 1928 'On measures to ensure the restoration of farms of disabled war veterans, partisans, families of the fallen in war from among the rural poor and low-income peasants', it was decided to propose that the People's Commissariat of Agriculture of the RSFSR carried out priority allocation of land from the state fund for free land planning to collective farms organized by disabled war veterans, granting them in this case the preferential right to intra-provincial settlement, with the greatest benefits[2].

The Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of April 2, 1930, 'On New Benefits for Collective Farms and Their Members' stipulated that farms that joined collective farms were to have their debt for land planning carried out before their joining the farms written off[3].

Based on the above, the benefits of that period of time can be classified into different groups depending on the following grounds:

1) the persons for whom the benefits were intended: for individuals and legal entities;

2) *the amount of the benefit*: full and partial exemption from payment for land planning works;

3) *the social status of the individual*: rural poor, low-efficient peasantry;

4) *the status of the individual*: disabled war veterans, Red Army soldiers, etc.

In the five-year plan for land planning works it was proposed that the categories of persons exempt from the relevant payments made up no less than 51 % [22, p. 57].

Assessing all of the above, it is possible to conclude that land planning fees performed not only an economic but also a social function of the state.

Appreciating the importance of land planning, even with a lack of funding, the state tried to increase its volume and rate by establishing benefits for various categories of the population with regard to payment for land planning works. Noteworthy is that that the list of beneficiaries was expanding, which indicates a direct interest of the state in carrying out such works.

It should also be pointed out that the period 1917 – 1930s can be characterized as a period of rapid lawmaking in the field of land legislation and land planning issues, including the establishment of benefits in payment for land planning.

### The Legal Essence of Payment for Land Planning

An analysis of the abovementioned regulatory legal acts shows that during the historical period under study there was no universal approach to what land planning fees were taken for. Different documents used different names for land planning 'operations': land planning works[4], land planning actions[5], land planning activities, activities on land planning[6], land

[1] Rules for Providing Assistance and Benefits to the Working Population of the Chuvash Autonomous Republic Involved in Land Planning in the Process of Implementation of Continuous and Mandatory Land Planning. Approved by the resolution of the Economic Council of the RSFSR of July 4, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1929. No. 54. Art. 536.

[2] On Measures to Ensure the Restoration of Farms of Disabled War Veterans, Partisans, Families of the Fallen in War Among Rural Poor and Low-Income Peasants: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of September 17, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1928. No. 123. Art. 770.

[3] On New Benefits for Collective Farms and Their Members: Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of April 2, 1930. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1930. No. 21. Art. 230.

[4] See, for example: Law on Family Labor Land-Holding: Resolution of the 3rd Session of the All-Russian Central Executive Committee of the IX Convocation of May 22, 1922. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government*. 1922. No. 36. Art. 426.

[5] See, for example: Instructions for the Application of the Regulation on Socialist Land Planning: Resolution of the People's Commissariat of Agriculture of March 11, 1919. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government*. 1919. No. 39-40. Art. 384.

[6] See, for example: Regulation on the Committee for Land Planning for Working Jews under the Presidium of the Council of Nationalities of the Central Executive Committee of the USSR: Resolution of the Presidium of the Central Executive Committee of the USSR of March 21, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 21. Art. 188; On the Tasks of Resettlement, Its Organization, the Principles of Drawing Up Resettlement Plans and the Procedure for Financing Resettlement Activities: Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of January 18, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 8. Art. 63.

землеустройству[1], просто о землеустройстве[2], о земельно-хозяйственном устройстве[3].

Были также нормативные акты, которые в своих нормах использовали одновременно и «землеустроительные действия», «землеустроительные работы» и «землеустройство»[4], «землеустроительные действия» и «землеустроительные работы»,[5] «землеустройство» и «землеустроительные работы»[6], «землеустроительные мероприятия» и «землеустроительные работы»[7].

Полагаем, что понятие «землеустройство» использовалось как основное, а другие – как составные его элементы. К такому выводу мы пришли, опираясь на определение землеустройства, данное профессором О. А. Хауке, который писал, что землеустройство есть определенная деятельность определенных государственных учреждений, складывающаяся в каждом отдельном случае, из ряда отдельных действий, образующих в совокупности землеустроительный процесс или землеустроительное производство [26, с. 89].

Указанное доктринальное положение позднее нашло свое отражение и в законодательстве[8].

Также следует рассмотреть вопрос платности за землеустройство, включая определение элементов, составляющих величину стоимости землеустроительных работ, источников финансирования, предоставление льгот по их оплате и др. Однако все эти элементы не дают ответа на вопрос о том, что же представляет собой плата за работы по землеустройству. Попытаемся ответить на него, проанализировав признаки такой платы применительно к основным существующим терминам. Их несколько.

В числе первых следует назвать налоги. Специалистами в области финансового права выделяют такие признаки налогов, как:

– обязательность – все налогоплательщики должны уплачивать законно установленные налоги и сборы;

– индивидуальная безвозмездность – взамен уплаты налога плательщики не получают со стороны государства какие-либо блага, носящие индивидуальный характер;

– уплата в денежной форме – уплата налогов в натуральной или другой форме, отличной от денежной, не может быть осуществлена;

– цель взимания налога – финансовое обеспечение расходов, осуществляемых государством в процессе своей деятельности [20, с. 134].

[1] См., например: По докладу Правительства Узбекской Социалистической Советской Республики: Постановление Центрального исполнительного комитета СССР, принято на 4-й сессии IV созыва 15 дек. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 69, ст. 644.

[2] См., например: Об изменении срока окончания на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики работ по внутрихозяйственному землеустройству новых крупных зерновых советских хозяйств: Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 19 дек. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1929. № 3, ст. 18.

[3] По докладу Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской инспекции Союза ССР об обследовании переселенческого дела: Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 6 марта 1929 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1929. № 24, ст. 209.

[4] См., например: О землеустройстве в Северо-Осетинской автономной области: Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 19 июня 1926 г. // Собр. узаконени й и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1926. № 37, ст. 295.

[5] См., например: п. 20 раздела III Землеустройство Общих начал землепользования и землеустройства: Постановления Центрального исполнительного комитета СССР от 15 дек. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 69, ст. 642.

[6] См., например: Общие начала землепользования и землеустройства: Постановление Центрального исполнительного комитета СССР от 15 дек. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 69, ст. 642; Об утверждении Положения об управлении государственными земельными имуществами: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 19 февр. 1926 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1926. № 11, ст. 88; Об обеспечении сельских и волостных крестьянских обществ взаимопомощи земельной площадью: Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 29 марта 1926 г. // Там же. 1926. № 28, ст. 219.

[7] См., например: О кредитовании землеустроительных мероприятий: Постановление Экономического совещания РСФСР от 2 дек. 1926 г. // Там же. 1927. № 8, ст. 64.

[8] См., например: Об утверждении Положения об обязательном землеустройстве в Якутском, Олекминском, Алданском и Вилюйском округах Якутской АССР: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 29 июля 1929 г. // Там же. 1929. № 60, ст. 595. Для землеустройства населения производятся следующие землеустроительные действия: а) отвод земель объединениям трудовых скотоводов и земледельцев; б) разверстание пастбищ общего пользования между объединениями трудовых скотоводов и земледельцев, а также между оседлым населением, с одной стороны, и кочевым и полукочевым, с другой; в) распланирование сельских мест населения для вновь образуемых в порядке настоящего Положения селений; г) отвод земель, предоставляемых в пользование государственных организаций, учреждений и предприятий и городов; д) образование земельных фондов специального назначения (переселенческого, пастбищного, концессионного, лугового и др.) и перечисление угодий из одного фонда в другой; е) проложение, перемещение или упразднение дорог, скотопрогонов, предоставление водопоев и перемещение землепользований в связи с производством коренных улучшений земельных угодий (мелиорации); ж) выявление государственных земельных имуществ; з) оформление границ округов, улусов и наслегов, утвержденных в установленном порядке.





planning measures[1], simply land planning[2], organization of land planning[3].

There were also regulatory acts that simultaneously used in their norms different word combinations: ‘land planning actions’, ‘land planning works’ and ‘land planning’[4], ‘land planning actions’ and ‘land planning works’[5], ‘land planning’ and ‘land planning works’[6], ‘land planning measures’ and ‘land planning works’[7].

It appears that the concept ‘land planning’ was used as the basic one, and the others – as its constituent elements. We came to this conclusion judging from the definition of land planning given by Professor O. A. Khauke, who wrote that land planning is a certain activity of certain state institutions consisting in each individual case of a number of individual actions that together form the land planning process [26, p. 89].

This doctrinal position was later reflected in legislation[8].

It is also necessary to look at the issue of payment for land planning from the perspective of identifying the elements that make up the cost of land planning works, sources of financing, the provision of benefits with regard to such payments, etc. However, all these elements do not clarify what the payment for land planning works is. We will try to answer this question by analyzing the features of such payment with regard to the key terms. There are several of them.

Among the first to be named is taxes. Experts in the field of financial law distinguish the following features of taxes:

- obligatoriness – all taxpayers must pay legally established taxes and fees;

- individual gratuitousness – in exchange for paying a tax, taxpayers do not receive any individual benefits from the state;

- payment in monetary form – taxes cannot be paid in kind or in any other form different from monetary;

- the purpose of collecting taxes is providing the state with money necessary to cover the expenses in the course of its activities [20, p. 134].

[1] See, for example: On the Report of the Government of the Uzbek Soviet Socialist Republic: Resolution of the Central Executive Committee of the USSR, adopted at the 4th session of the IV convocation on December 15, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 69. Art. 644.

[2] See, for example: On Changing the Deadline for the Completion of Works on Internal Land Planning on New Large Grain Soviet Farms on the Territory of the Russian Soviet Federative Socialist Republic: Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of December 19, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1929. No. 3. Art. 18.

[3] On the Report of the People's Commissariat of the Workers and Peasants' Inspection of the USSR on the Investigation of the Resettlement Case: Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of March 6, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1929. No. 24. Art. 209.

[4] See, for example: On Land Planning in the North Ossetian Autonomous Region: Decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of June 19, 1926. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1926. No. 37. Art. 295.

[5] See, for example: Item 20 of Section III ‘Land Planning’ of the General Principles of Land Use and Land Planning: Resolution of the Central Executive Committee of the USSR of December 15, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 69. Art. 642.

[6] See, for example: General Principles of Land Use and Land Planning: Resolution of the Central Executive Committee of the USSR of December 15, 1928. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the USSR*. 1928. No. 69. Art. 642; On Approval of the Regulation on the Management of State Land Property: Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of February 19, 1926. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1926. No. 11. Art. 88; On Providing Rural and Volost Peasant Mutual-Aid Communities with Lands: Decree of the All-Russian Central Executive Committee of March 29, 1926. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1926. No. 28. Art. 219.

[7] See, for example: On Lending for Land Planning Activities: Resolution of the Economic Meeting of the RSFSR of December 2, 1926. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1927. No. 8. Art. 64.

[8] See, for example: On Approval of the Regulation on Mandatory Land Planning in the Yakut, Olekminsky, Aldansky, and Vilyuysky Okrugs of the Yakut ASSR: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of July 29, 1929. *Ibid*. 1929. No. 60. Art. 595. The following land planning actions are performed when carrying out land planning for the population: a) allocation of land to groups of working cattle breeders and farmers; b) distribution of pastu res for common use among groups of working cattle breeders and farmers, as well as between the sedentary population, on the one hand, and the nomadic and semi-nomadic population, on the other; c) planning of rural areas for the population in new settlements that are to be formed under the present Regulation; d) allocation of lands provided for the use by state organizations, institutions, and enterprises and cities; d) formation of land funds for special purposes (resettlement, pasture, concession, meadow funds, etc .) and transfer of lands from one fund to another; e) construction, relocation, or abolition of roads, cattle drives, provision of watering places and relocation of land-uses in connection with the fundamental improvements to lands (land reclamation); g) identification of state land property; h) registration of the boundaries of districts, uluses and naslegs, approved in the established manner.

Применительно к плате за землеустройство следует сказать, что она имела признак обязательности, поскольку была сформирована нормативная правовая база и механизм ее взимания. Неуплаченная плата за землеустройство также взыскивалась в административном порядке. Так, Постановлением СНК РСФСР от 23 апреля 1929 г. «По докладу Совета Народных Комиссаров Автономной Карельской Республики» закреплено положение, согласно которому было необходимо усилить темп развертывания землеустроительных работ, сократив срок проведения землеустройства, и, в частности, принять самые энергичные меры к ликвидации задолженности населения за землеустроительные работы[1].

В начале января 1930 года было принято Постановление СНК РСФСР «О ликвидации задолженности населения по землеустроительным работам»[2], которое предусматривало обязанность краевых (областных) исполкомов срочно выявить через налоговые комиссии задолженности и взыскать в трехмесячный срок в порядке взыскания недоимок по государственным налогам.

Спустя два года принято новое Постановление ВЦИК и СНК РСФСР, посвященное оплате землеустроительных работ, в котором была закреплена норма о том, что не внесенные колхозами в срок по договору платежи за землеустроительные работы подлежали взиманию в порядке исполнительных надписей, выдаваемых нотариальными органами[3].

В отношении признака индивидуальной безвозмездности следует отметить, что ему плата за землеустройство не соответствовала, поскольку взамен ее оплаты требовалось провести землеустроительные работы (или землеустроительные мероприятия).

Следующим признаком является уплата налога в денежной форме. Нужно отметить, что данный признак сформирован по отношению к действующему законодательству. С. С. Щепкин совершенно справедливо отмечал, что история государственности, в частности советского государства, знает не только денежную, но и натуральную форму налогов [30, с. 311–319]. Так, к примеру, в Издании Рыбинского губернского Политпросвета было закреплено, что при желании населения и с согласия Земорганов допускается прием уплаты натурою по эквиваленту, устанавливаемому Губземуправлением [24, с. 14].

Что же касается цели взимания, а именно обеспечения расходов, осуществляемых государством, то следует сказать, что плата за землеустройство ей соответствовала. Однако следует также подчеркнуть, что такая же цель есть и у сборов, и у государственной пошлины. Вопрос о цели взимания различных платежей с точки зрения обеспечения государственных расходов неоднократно являлся предметом обсуждения в рамках научных дискуссий, в том числе среди зарубежных ученых [33; 39; 40].

Таким образом, плата за землеустройство не соответствует признаку индивидуальной безвозмездности, но нужно признать, что этого достаточно для того, чтобы сделать вывод о том, что плата за землеустройство не являлась в исследуемый нами исторический период налогом.

Поскольку государственные учреждения проводили работы по землеустройству с платой в размере, установленном на законодательном уровне, то следует ответить на вопрос, не является ли данная плата государственной пошлиной.

В. И. Гуреев определяет пошлину как фискальный платеж, являющийся условием выдачи юридически значимого документа гражданину или организации. В этом определении пошлины отличительным признаком выступает «выдача юридически значимого документа» [7, с. 54].

Исходя из вышеизложенного, полагаем, что ответ на вопрос о правовой природе платы за землеустройство как государственной пошлины должен быть отрицательным, поскольку госпошлина взимается за предоставление государственных и в настоящее время муниципальных услуг. Здесь же речь идет о проведении землеустроительных работ. Хотя следует подчеркнуть, что с учетом исторического развития не всё так однозначно. Например, сегодня за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество взимается госпошлина. А Постановление СНК РСФСР от 10 января 1929 г. «Об оплате поземельно-регистрационных работ, производимых в городских поселениях и рабочих, дачных и курортных поселках»[4] именовало это не услугой, а работами, что отражено в названии самого документа.

Кроме того, в результате проведенного землеустройства не предоставляются права и не возлагаются обязанности. Таким образом, плата за землеустройство по своей правовой природе не является пошлиной.

Остается проанализировать также оплату землеустроительных работ на предмет того, не является ли она сбором.

[1] По докладу Совета Народных Комиссаров Автономной Карельской Республики: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 23 апр. 1929 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1929. № 35, ст. 365.

[2] О ликвидации задолженности населения по землеустроительным работам: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 18 янв. 1930 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1930. № 3, ст. 35.

[3] Об оплате землеустроительных работ: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 10 июля 1932 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1932. № 77, ст. 341.

[4] Об оплате поземельно-регистрационных работ, производимых в городских поселениях и рабочих, дачных и курортных поселках: Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 10 янв. 1929 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1929. № 8, ст. 86.





With regard to the feature of obligatoriness, it should be said that payment for land planning was obligatory since there had been formed a regulatory framework and mechanism for its collection. Unpaid land planning fees were collected under administrative procedure. According to the Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of April 23, 1929, 'On the Report of the Council of People's Commissars of the Autonomous Karelian Republic', it was necessary to increase the pace of land planning works by reducing the time period for land planning activities, and, in particular, to take vigorous measures to liquidate the population's debt for land planning works[1].

In early January 1930, the Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR 'On the Liquidation of Debts of the Population for Land Planning Works'[2] was adopted, which obliged regional (oblast) executive committees to urgently identify debts through tax commissions and collect them within three months under the procedure for collecting arrears on state taxes.

Two years later, a new Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR devoted to the payment for land planning works was adopted. It established that payments for land planning works not made by collective farms on time under a contract were subject to collection under executive inscriptions issued by notary organs[3].

As to individual gratuitousness, land planning fees did not correspond to this feature of taxes: in exchange for the payments made it was necessary to carry out land planning works (or land planning activities).

The next feature is the payment of tax in monetary form. It should be noted that this feature is formed in relation to the existing legislation. S. S. Shchepkin was absolutely right to note that the history of statehood, including the history of the Soviet state, knows not only monetary, but also in-kind forms of taxes [30, pp. 311-319]. For example, in a publication of the Rybinsk Provincial Political Education Department in 1925 it was stated that, at the request of the population and with the consent of land registry bodies, it was permissible to accept payment in kind at the equivalent established by the Provincial Land Administration [24, p. 14].

As to the purpose of collection, namely, providing the state with money necessary to cover its expenses, payment for land planning corresponded to this feature. However, it should also be emphasized that dues and state duties served the same purpose. The question of the purpose of collecting various payments from the point of view of raising funds to cover state expenditures has repeatedly been the subject of scientific discussions, among foreign scientists as well [33; 39; 40].

Thus, payment for land planning, by its nature, does not possess the feature of individual gratuitousness, and this is sufficient to conclude that it was not a tax in the historical period under study.

Since state institutions carried out land planning works at a fee in the amount established at the legislative level, then the question arises whether this fee was a state duty.

V. I. Gureev defines a duty as a fiscal payment essential for issuing a legal document to a citizen or organization. In this definition of a duty, the distinguishing feature is 'issuance of a legal document' [7, p. 54].

Based on the above, it seems that the answer to the question about the legal essence of payment for land planning as a state duty should be negative: state duties are charged for the provision of state and, currently, municipal services, while we are discussing land planning works. However, it should be emphasized that, given the historical development, the answer is ambiguous. For example, today a state duty is charged for state registration of title to real property. And the Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of January 10, 1929, 'On payment for land registration works carried out in urban settlements and workers', summer suburban settlements, and health-resort villages'[4] called this not a service, but works, which is reflected in the name of the document itself.

In addition, there are no rights granted and no obligations imposed as a result of land planning works. Thus, a land planning fee is not a duty in its legal essence.

It remains to analyze the payment for land planning works to verify whether it is a fee in its essence.

[1] On the Report of the Council of People's Commissars of the Karelian Autonomous Republic: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of April 23, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR. 1929*. No. 35. Art. 365.

[2] On the Liquidation of Debts of the Population for Land Planning Works: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of January 18, 1930. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1930. No 3. Art. 35.

[3] On Payment for Land Planning Works: Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR of July 10, 1932. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1932. No. 77. Art. 341.

[4] On Payment for Land Registration Works Carried Out in Urban Settlements and Workers', Summer Suburban Settlements, and Health-Resort Villages: Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of January 10, 1929. *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants' Government of the RSFSR*. 1929. No. 8. Art. 86.

Е. А. Имыкшенова определяет сбор как взнос физических лиц и организаций, устанавливаемый в целях регулирования отношений с государством либо с местным самоуправлением по поводу реализации или получения субъективных прав [12, с. 9]. Сбор уплачивается, как правило, не в казну, а в различные фонды. Именно о зачислении в фонд платы за землеустройство писал профессор Д. С. Розенблюм. В частности, ученый отмечал, что хотя плата за землеустроительные и земельно-регистрационные работы вносится в государственную казну, но составляет в ней специальный фонд, за счет которого содержится весь землеустроительный аппарат и производится все землеустройство. Фонд этот расходуется на условиях бездефицитности всего землеустроительного дела [23, с. 385].

Исходя из вышеизложенного, мы приходим к выводу о том, что правовая природа платности разнится в зависимости от периода ее становления. Установлено, что плата за землеустройство в советский период представляла собой сбор (неналоговый платеж), поступавший в казну, но зачислявшийся туда через специально созданный фонд. После распада СССР такая плата стала регулироваться под воздействием рыночных отношений, посредством заключения соответствующих договоров, со свободно формирующейся ценой за выполнение землеустройства.

**Новый этап развития, ознаменованный признанием частной собственности на землю**

С началом перехода от централизованной плановой к рыночной экономике начал развиваться новый сектор экономики России – рынок недвижимости. Отправной точкой его развития, по мнению К. В. Мальцева, следует считать 1990 год, когда Закон «О собственности в СССР» признал понятие частной собственности, которое в дальнейшем (Земельный кодекс 1991 г., Гражданский кодекс РФ 1994 г., Градостроительный кодекс РФ 1998 г.) было законодательно оформлено и для земельных участков, зданий и сооружений и их обособленных частей – помещений [17, с. 23].

Право собственности является одним из центральных институтов во всем мире [35; 37; 44]. Не стало исключением и правовое поле Российской Федерации. Особое внимание этому институту стало уделяться с момента проведения земельной реформы в России, начало которой положил Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе»[1], кардинально изменивший отношения собственности на землю в Российской Федерации [21, с. 3].

До конца 1990 года в Российской Федерации право собственности на землю принадлежало исключительно государству. По мнению И. А. Иконицкой, Закон РСФСР «О земельной реформе» наряду с государственной собственностью закрепил право собственности на землю граждан, которую они могли получить для ведения сельскохозяйственного производства и индивидуального жилищного строительства [21, с. 3].

Оба вышеназванных исследователя правы, но только К. В. Мальцев оперировал законодательством СССР, а И. А. Иконицкая рассматривала законодательство РСФСР, отсюда и расхождения в подходе к определению отправной точки закрепления частной собственности.

Среди нормативных правовых актов данного периода следует также назвать «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик» от 28.02.1990[2]. В отношении землеустройства данные Основы ничего нового не вводили, дублировались нормы о том, что землеустройство осуществляется государственными землеустроительными организациями за счет средств бюджета.

С распадом Советского Союза 26 декабря 1991 г. начинается новый этап развития нашей страны, резко меняющей свой курс от плановой к рыночной экономике. И в связи с возвратом частной собственности на землю 11 октября 1991 г. принимается Закон № 1738-1 «О плате за землю»[3], провозгласивший, что теперь пользование земли является платным. Формами платы данный закон поименовал земельный налог, арендную плату и нормативную цену земли.

Во вновь принятой 12 декабря 1993 г. Конституции РФ[4] провозглашается многообразие форм собственности, свобода предпринимательства, защита конкуренции, единство экономического пространства и ряд других элементов, свойственных рыночной экономике. С этого момента земля и другие природные ресурсы, согласно Конституции РФ, могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иной форме собственности.

Что же касается самого института землеустройства, то в один год, а именно в 2001 году, были приняты два нормативных правовых акта (ФЗ «О землеустройстве» и Земельный кодекс РФ), регулирующих землеустройство.

[1] О земельной реформе: Закон РСФСР от 23 нояб. 1990 г. №374-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26, ст. 327 (с послед. изм.). Утратил силу.

[2] Основы законодательства Союза ССР и союзных республик от 28 февр. 1990 г. № 1251-I // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 10.

[3] О плате за землю: Закон РСФСР от 11 окт. 1991 г. № 1738-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета РФ. 1991. № 44, ст. 1424.

[4] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) с послед. поправками // Российская газета от 25 дек. 1993 г. № 237 (первоначальный текст).





E. A. Imykshenova defines a fee as a contribution of individuals and organizations established for the purpose of regulating relations with the state or with local government regarding the implementation or obtaining of subjective rights [12, p. 9]. Fees are usually paid not to the treasury, but to various funds. Professor D. S. Rozenblyum specifically wrote about the transfer of payments for land planning to the fund. In particular, the scientist noted that payment for land planning and land registration works, although made into the state treasury, constituted a special fund in it, this used to maintain the entire land planning apparatus and carry out all land planning measures. This fund was spent under the deficit-free principle [23, p. 385].

Based on the above, we come to the conclusion that the legal essence of payment varies depending on the period of its formation. The study has established that payment forland planning in the Soviet period was a fee (non-tax payment) that went to the treasury, but was transferred there through a special fund. After the collapse of the USSR, such payment started to be regulated by market relations, through the conclusion of relevant contracts, with a freely formed price for the implementation of land planning works.

**A New Stage of Development Marked by the Recognition of Private Ownership of Land**

With the beginning of the transition from a centralized planned economy to a market economy, a new sector of Russian economy started to develop – the real property market. According to K. V. Maltsev, the starting point of its development should be considered to seen in1990, when the law ‘On Property in the USSR’ recognized the concept of private ownership, which was subsequently (in the Land Code of 1991, Civil Code of the Russian Federation of 1994, Urban Planning Code of the Russian Federation of 1998) formalized for land plots, buildings and constructions as well as their separate parts – premises [17, p. 23].

The right of ownership is one of the central institutions throughout the world [35; 37; 44]. The legal environment of the Russian Federation is no exception. Particular attention has been paid to this institution since the land reform in Russia, which began with the Law of the RSFSR of November 23, 1990, No. 374-1 ‘On Land Reform’[1], having radically changed land ownership relations in the Russian Federation [21, p. 3].

Until the end of 1990, the right of land ownership in the Russian Federation belonged exclusively to the state. According to I. A. Ikonitskaya, the RSFSR law ‘On Land Reform’ established, along with state property, the citizens’ right to the ownership of land, which they could obtain for agricultural production and individual housing construction [21, p. 3].

Both of the abovementioned researchers are right, but K. V. Maltsev focused on the legislation of the USSR, while I. A. Ikonitskaya considered the legislation of the RSFSR; hence there are differences in their approaches to determining the starting point for legal formalization of private property.

Among the normative legal acts of that period, it is also necessary to mention the ‘Fundamentals of the Legislation of the USSR and Union Republics’ of February 28, 1990[2]. These Fundamentals did not establish anything new in relation to land planning, but only duplicated the norms that land planning was carried out by state land planning organizations with funding from the budget.

With the collapse of the Soviet Union on December 26, 1991, a new stage in the development of our country began, sharply changing its course from a planned to a market economy. In connection with the return of private land ownership, on October 11, 1991, Law No. 1738-1 ‘On Payment for Land’[3] was adopted, proclaiming the use of land to be paid since then. According to the law, the forms of payment included land-use tax, land rent, and normative price for land.

The Constitution of the Russian Federation newly adopted on December 12, 1993[4] proclaims the diversity of forms of ownership, freedom of entrepreneurship, protection of competition, unity of economic space, and a number of other elements inherent in a market economy. From that moment on, according to the Constitution of the Russian Federation, land and other natural resources can be in private, state, municipal, and other forms of ownership.

As to the institution of land planning itself, within one year, namely in the year 2001, two normative legal acts (the Federal Law ‘On Land Planning’ and the Land Code of the Russian Federation) were adopted to regulate land planning.

[1] On Land Reform: Law of the RSFSR No. 374-1 of November 23, 1990. *Gazette of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR*. 1990. No. 26. Art. 327 (with latest amendments). No longer in force.

[2] Fundamentals of the Legislation of the USSR and the Union Republics No. 1251-I of February 28, 1990. *Gazette of the Congress of People's Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR*. 1990. No. 10.

[3] On Payment for Land: Law of the RSFSR No. 1738-1 of October 11, 1991. Gazette of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Soviet of the Russian Federation. 1991. No. 44. Art. 1424.

[4] Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) with subsequent amendments. *Russian Gazette*. 1993. December 25. No. 237 (original text).

Говоря о землеустройстве, следует отметить роль Земельного кодекса РФ[1] в его регулировании. Всего несколько статей данного кодекса посвящено землеустройству, при этом некоторые нормы являются дублирующими, к примеру, в отношении дефиниции землеустройства. Что же касается инициативы проведения землеустройства, то Земельный кодекс РФ в статье 69 данный субъектный состав устанавливает более широко, чем ФЗ «О землеустройстве», относя к таковым, кроме указанных в Законе, также собственников земельных участков, землепользователей и землевладельцев, но при этом в данном перечне отсутствуют органы государственной власти субъектов. Однако и кодекс не содержит норм, определяющих отношения между инициатором (заказчиком) и исполнителем работ по землеустройству, закрепляя лишь в статье 3 норму применения к имущественным отношениям норм гражданского законодательства.

Следует отметить, что в действующем сегодня ФЗ от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»[2], так же, как и в Земельном кодексе РФ, отдельной норма, регулирующая плату за землеустройство, отсутствует. В статье 4 данного Закона, регулирующей основания проведения землеустройства, содержатся договоры о проведении землеустройства. Несмотря на отсутствие конкретики, де-факто сегодня подобного рода договоры являются возмездными, то есть работы по землеустройству проводятся за плату, размер которой устанавливается сторонами по взаимной договоренности. Данная позиция соотносится с нормами Гражданского кодекса РФ о договорах[3]. Однако в полном объеме мы не получаем ответа на вопрос о платности (либо отсутствии таковой) исходя из вышеупомянутой статьи 4, поскольку кроме договоров в качестве оснований данная статья закрепляет также решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства и судебные решения.

Внимательный анализ полного текста ФЗ «О землеустройстве» позволяет сказать, что его нормы не регулируют отношения заказчика и исполнителя землеустроительных работ. В Законе есть лишь указание (ст. 24) на то, что лица, осуществляющие проведение землеустройства, обязаны бесплатно передать экземпляр подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. В данной норме речь идет о безвозмездности таких отношений, но складываются они не между заказчиком и исполнителем, а между государственным фондом и лицами, проводящими землеустройство.

Сегодня указанный Закон № 78-ФЗ «О землеустройстве» не отвечает современным требованиям, и ему на смену Министерством сельского хозяйства РФ разрабатывается новый законопроект[4], в котором целесообразно было бы предусмотреть платность землеустройства.

Мы исходим из того, что землеустройство является институтом земельного права. В научной литературе советского периода высказывалось мнение о том, что землеустройство представляет собой отдельный вид специфических земельных отношений [19, с. 235]. Несмотря на разницу в терминологии, суть высказывания заключается в том, что землеустройство регулируется нормами земельного законодательства, не меняется. Соответственно, утверждение об установлении его платности следует соотнести с нормами земельного законодательства, в частности с нормами Земельного кодекса РФ.

По нашему мнению, такая норма в части терминологии не вступает в противоречие с нормами Земельного кодекса РФ о платности земли, а именно со статьей 65, регулирующей платность земли. В соответствии с указанной статей плата за землю устанавливается в виде земельного налога (до введения налога на недвижимость), арендной платы и иной платы, предусмотренной данным кодексом.

Остается решить вопрос о соотношении платы за землеустройство со статьей 1 Земельного кодекса РФ, закрепляющей основные принципы земельного законодательства, среди которых есть принцип платности использования земли. Данная позиция нуждается в более внимательном изучении, поскольку возникает вопрос о соотношении понятия «плата за землеустройство» с понятием «платность использования земли». Действительно, проведение работ по землеустройству не является использованием земли с точки зрения целевого использования земли, но мы считаем, что закрепленное понятие «платность использования земли» является некорректным в связи со следующим.

Юридическая энциклопедия определяет пользование как одно из правомочий собственника, его субъективное право, представляющее собой основанную на законе возможность эксплуатации, хозяйственного или иного использования имущества путем извлечения из него полезных свойств как для предпринимательских (производственных), так и для иных (личных, семейных, бытовых) нужд [31, с. 767]. Из данного определения следует, что главным является использование вещи. Однако собственник

[1] Земельный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Парламентская газета. 2001. № 204-205.
[2] О землеустройстве: Федер. закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ // Российская газета. 2001. № 118-119.
[3] Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации: Федер. закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации от 29 янв. 1996 г. № 5 ст. 410.
[4] Новый проект ФЗ «О землеустройстве» Редакция 3.0. URL: https://kiportal.ru/biblioteka/stati-i-analitika/novyj-proekt-federalnogo-zakona-o-zemleustrojstve-redakciya-30.html?ysclid=lm4skbgef3974831152.





Speaking about land planning, it is worth noting the role of the Land Code of the Russian Federation[1] in its regulation. Only a few articles of this code are devoted to land planning, and some of the provisions are duplicates, for example, these concerning the definition of land planning. As to the initiative to carry out land planning, the Land Code of the Russian Federation (in Article 69) provides a broader list of the parties involved than the Federal Law 'On Land Planning': in addition to those specified in the law, it mentions owners of land plots, land users, and landowners, but, at the same time, this list does not include public authorities of the constituent entities of the federation. Meanwhile, the code also does not contain rules defining the relationship between the initiator (customer) and the performer of land planning works, only providing in Article 3 the rule on the application of civil legislation to property relations.

It should be noted that current Federal Law of June 18, 2001 No. 78-FZ 'On Land Planning'[2], like the Land Code of the Russian Federation, does not contain a separate rule regulating land planning fees. Article 4 of this law, which regulates the grounds for land planning, mentions land planning contracts. Despite the lack of specifics, today such contracts are de facto paid, i.e., land planning works are carried out for a fee, the amount of which is determined by the parties through mutual agreement. This position is consistent with the provisions of the Civil Code of the Russian Federation on contracts[3]. However, Article 4 does not provide a clear answer to the question of land planning being paid or not since, in addition to contracts, this article also establishes as grounds the decisions on land planning taken by federal government bodies, government bodies of constituent entities of the Russian Federation as well as local government bodies and court decisions.

A careful analysis of the full text of the Federal Law 'On Land Planning' allows us to state that its provisions do not regulate the relationship between the customer ordering land planning works and the contractor performing these. The law only contains an indication (Article 24) that persons carrying out land planning are obliged to transfer a free copy of the land planning documentation prepared by them to the state fund of data obtained as a result of land planning works. This norm refers to the gratuitous essence of such relations, but they develop not between the customer and the contractor, but between the state fund and persons carrying out land planning.

Today, the given Law No. 78-FZ 'On Land Planning' does not meet modern requirements, so a new draft law[4] is being developed by the Ministry of Agriculture of the Russian Federation to replace it. It would be reasonable to establish rules therein concerning payment for land planning.

We take as a premise the fact that land planning is an institution of land law. In the scientific literature of the Soviet period, an opinion was expressed that land planning is a separate type of specific land relations [19, p. 235]. Despite the difference in terminology, the essence of the statement that land planning is regulated by the norms of land legislation has not changed. Accordingly, the statement about the establishment of payment should be correlated with the norms of land legislation, in particular with the norms of the Land Code of the Russian Federation.

In our opinion, in terms of terminology such a norm does not contradict the norms of the Land Code of the Russian Federation on the availability of land at a fee, namely with Article 65, which regulates payment for land. In accordance with this article, payment for land is established in the form of a land tax (before the introduction of real estate tax), land rent, and other payments provided for by the Code.

It is still necessary to clarify the issue of the correlation between payment for land planning and Article 1 of the Land Code of the Russian Federation, which establishes the basic principles of land legislation, among which there is the principle of paid land use. This position requires a more careful study since the question arises about the correspondence between 'payment for land planning' and the concept of 'paid land use'. Obviously, land planning works are not equivalent to land use from the point of view of the intended use of land, but it seems that that the established concept of 'paid land use' is incorrect due to the following.

The Legal Encyclopedia defines the use as one of the powers of the owner, their subjective right, which is a legally based possibility of exploitation, economic or other use of property by gaining benefits from it for both entrepreneurial (economic) and other (personal, family, household) needs [31, p. 767]. From this definition it follows that the essential point is the use of a thing. However,

[1] Land Code of the Russian Federation: Federal Law No. 136-FZ of October 25, 2001. *Parliamentary Newspaper*. 2001. Nos. 204-205.
[2] On Land Planning: Federal Law No. 78-FZ of June 18, 2001. *Russian Gazette*. 2001. Nos. 118-119.
[3] Part Two of the Civil Code of the Russian Federation: Federal Law No. 14-FZ of January 26, 1996. *Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 1996. No. 5. Art. 410.
[4] New draft of the Federal Law 'On Land Planning' Version 3.0. Available at: https://kiportal.ru/biblioteka/stati-i-analitika/novyj-proekt-federalnogo-zakona-o-zemleustrojstve-redakciya-30.html?ysclid=lm4skbgef3974831152.

или арендатор может и не использовать принадлежащий ему на законных основаниях земельный участок, но от оплаты налога либо аренды он не освобождается, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом (например, собственник заключил договор аренды, а участок по акту собственник арендатору не передал). Следовательно, собственник или арендатор платят не за факт использования земли, а за факт ее владения на определенных законом основаниях. Для сравнения отметим, что в Законе РСФСР «О плате за землю» в статье 15 было указано, что основанием для установления налога и арендной платы за землю является документ, удостоверяющий право собственности, владения и пользования (аренды) земельным участком.

В данный момент законодатель тоже признает, что земля может и не использоваться. В подтверждение данного факта можно привести статью 6 ФЗ от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», предусматривающую в качестве основания изъятия земельного участка его неиспользование по целевому назначению в течение трех и более лет[1].

В пользу данного тезиса говорят и закрепленная в статье 269 Гражданского кодекса РФ[2] норма и статья 39.9 Земельного кодекса РФ, предусматривающие, что земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы органам власти, казенным предприятиям, центрам исторического наследия и др. в постоянное (бессрочное) пользование. В этом случае мы получаем другую, нежели вышеуказанную, юридическую конструкцию, состоящую в том, что земли де-факто используются, но за их использование плата не предусмотрена и, соответственно, в бюджет она не поступает.

Таким образом, мы полагаем, что корректнее будет применение законодателем в принципах земельного законодательства не понятия «плата за использование земли», а понятия «плата за землю».

**Заключение**

Резюмируя всё вышеизложенное, мы приходим к следующим выводам.

1. Доказано существование трех этапов становления платы за землеустройство, специфика которых отражается на формировании источников финансирования землеустроительных работ:

Первый этап – дореволюционный период. Мы посчитали необходимым определить его как самостоятельный, хотя он и не входит в исторические рамки рассматриваемого нами периода. Мы именуем его генезисом платы за землеустройство, который, взяв за основу, стала использовать советская власть.

Второй период характеризуется периодом с 1917 по 1990 год, то есть до начала земельной реформы. На данном этапы допустимо, по нашему мнению, выделить следующие источники финансирования:

– общесоюзный бюджет;
– государственный бюджет;
– бюджеты союзных республик;
– местный бюджет;
– ссудный кредит;
– средства организаций и колхозов;
– средства самого населения.

Третий этап сформировался после принятия Конституции РФ 1993 года, и здесь мы соглашаемся с С. Н. Волковым, который в качестве источников финансирования работ по землеустройству выделил:

– средства федерального бюджета,

– средства бюджета субъектов Российской Федерации, средства местных бюджетов,

– средства заказчика,

– другие средства для финансирования землеустройства, поступающие от международных проектов, коммерческой деятельности, помощи общественных организаций и фондов,

Гражданам и юридическим лицам могут оказываться платные услуги, связанные с изготовлением, оформлением и выдачей документов, удостоверяющих право на землю, консультативной помощью в освоении проектов, отдельными видами обследований и изысканий. Плату устанавливают государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации [4, с. 362].

Общим фактором для всех этапов является наличие смешанных источников финансирования. В преобладающем числе случаев это средства соответствующего бюджета и средства юридических и физических лиц, при этом средства бюджета чаще всего являются доминирующими.

2. Следует также сказать об аргументах состоятельности гипотезы о необходимости законодательного регулирования платы за землеустройство.

Рассмотрим определяемые соответствии со статьей 4 ФЗ № 78-ФЗ «О землеустройстве» основания для проведения землеустройства.

*Решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.* Данное основание заслуживает, на наш взгляд, особого внимания, поскольку оно демонстрирует доминирующее положение органов власти. Это связано с тем, что государство является самым крупным собственником земельных участков.

[1] Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федер. закон от 24 июля 2002 г. №101-ФЗ (ред. от 04.08.2023 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2002. № 30, ст. 3018.

[2] Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации: Федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации 1994. № 32, ст. 3301.





a situation is possible that the owner or tenant does not use the land plot legally owned by them, but they are not exempt from paying the tax or rent, except in cases explicitly stated by law (for example, the owner entered into a lease agreement but did not transfer the plot to the tenant under the relevant act). Consequently, the owner or tenant pays not for the fact of using the land, but for the fact of their possession on the grounds determined by law. For comparison, it can be noted that the Law of the RSFSR 'On Payment for Land' indicated in Article 15 that the ground for imposing the land tax and land rent is a document certifying the right of ownership, possession, and use (lease) of the land plot.

At the moment, the legislator also recognizes that land may be not used. In support of this fact, it is possible to cite Article 6 of Federal Law of July 24, 2002 No. 101-FZ 'On Turnover of Agricultural Land' which stipulates the seizure of a land plot in the event of its non-use for its intended purpose for three or more years[1].

This thesis is also supported by the norm enshrined in Article 269 of the Civil Code of the Russian Federation[2] and Article 39.9 of the Land Code of the Russian Federation, which establish that lands in state or municipal ownership can be transferred to government bodies, state-owned enterprises, historical heritage centers, etc. for permanent (unlimited) use. In this case, we get a different statutory concept: the lands are used de facto, but no payment is provided for their use and, accordingly, no payment goes into the budget.

Thus, it appears that it would be more consistent for the legislator to use in the principles of land legislation not the term 'payment for land use', but the term 'payment for land'.

**Conclusion**

Summarizing all of the above, we come to the following conclusions.

1. There can be distinguished three stages in the formation of land planning fees. Their specifics are reflected in the formation of the funding sources for land planning works.

The first stage refers to the pre-revolutionary period. We considered it necessary to define it as independent, although it is not included in the historical framework of the period under consideration. It can be named the genesis of land planning fees, and it was taken by the Soviet government as a basis.

The second period started in 1917 and lasted until 1990, i.e., until the initiation of the land reform. At that stage, in our opinion, it is possible to distinguish the following sources of financing:

• all-Union budget,
• state budget,
• budgets of the Union Republics,
• local budget,
• loan funds,
• funds of organizations and collective farms,
• funds of the population itself.

The third stage developed after the adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993, and here we agree with S. N. Volkov, who identified the following sources of financing for land planning works:

• federal budget funds,

• budget funds of the constituent entities of the Russian Federation, local budget funds,

• customer funds,

• other funds for financing land planning obtained through international projects, commercial activities, assistance from public organizations and funds.

Citizens and legal entities may be provided with paid services related to the processing, registration, and issuance of documents certifying their right to land, advisory assistance in project development, certain types of surveys and investigation. The fee is established by the state executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation [4, p. 362].

A common factor for all the stages is the presence of mixed sources of financing. In the overwhelming majority of cases, these are funds from the relevant budget as well as funds from legal entities and individuals, with budget funds most often dominating.

2. It is essential to study the arguments for the validity of the hypothesis about the need for legislative regulation of land planning fees.

In accordance with Article 4 of Federal Law No. 78-FZ 'On Land Planning', the grounds for carrying out land planning works are as follows.

Decisions of federal government bodies, government bodies of the constituent entities of the Russian Federation, and local government bodies. In our opinion, this ground deserves special attention since it demonstrates the dominant position of government bodies, which is due to the fact that the state is the largest owner of land plots.

[1] On Turnover of Agricultural Land: Federal Law No. 101-FZ of July 24, 2002 (as of August 4, 2023). *Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2002. No. 30. Art. 3018.

[2] Part One of the Civil Code of the Russian Federation: Federal Law No. 51-FZ of November 30, 1994. *Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 1994. No. 32. Art. 3301.

Так, по данным Росреестра, 92,2 % территории России – в собственности государства. Причем муниципалитетам, то есть городам и районам, принадлежит 1,2 % территории страны, регионам – тоже 1,2 %, а Федерации, то есть буквально стране «Российская Федерация», – 59,7 %. Принадлежность оставшихся 30,2 % территории страны не определена [11]. Землеустройством данных земель занимается сегодня Федеральное агентство кадастров объектов недвижимости, которое является федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуществляющим специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции по ведению кадастрового учета земель, расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель. Многие функции по землеустройству реализуются его территориальными органами, которые осуществляют землеустроительное обеспечение на землях, находящихся в федеральной и региональной собственности, оказание услуг в сфере землеустройства, государственного кадастрового учета, государственной кадастровой оценки земель, оценке иных объектов недвижимости, проведение экспертизы землеустроительной документации [3, с. 306]. С таким высоким процентом земель, находящихся в собственности государства, речь должна идти о финансировании таких работ из бюджета. В этом случае необходимо установление платы за каждый вид землеустроительных работ, поскольку могут проводиться как работы в полном объеме, так и отдельные виды работ. Нам представляется такое регулирование целесообразным для планирования расходной части бюджета и постоянного финансирования, поскольку сейчас некоторые объемы работ финансируются в рамках государственных программ[1], которые принимаются на определенный промежуток времени.

*Договоры.* Следующим основанием для проведения землеустройства являются договоры. Поскольку 92 % земель находятся в собственности государства, то на договоры и судебные решения остается менее 8 %. Несмотря на столь малый процент, нам представляется необходимым обсудить и этот вопрос. В первую очередь необходимо определиться, какой договор следует заключать на выполнение землеустройства. Самым распространенным считается договор подряда, но даже на первый взгляд такой договор имеет признаки публичности и может затрагивать интересы третьих лиц. В качестве примера можно назвать установление на местности границ объектов землеустройства. Следовательно, такой договор будет смешанным, содержащим в себе не только обязательства сторон договора, но и обязательства исполнителя публичного права. Сюда можно отнести обязанность лиц, осуществляющих проведение землеустройства, бесплатно передавать экземпляр подготовленной им землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

*Судебные решения.* Еще одним основанием для проведения землеустройства являются судебные решения: землеустройство проводится, если суд принял такое решение. Однако проведение землеустройства по любому из перечисленных оснований предусматривает затраты, независимо от источника финансирования. По общему правилу, суд такие затраты возлагает на кого-либо из участников процесса, вероятнее всего – лицо, которое обязано будет провести землеустройство. Однако само обязанное лицо вряд ли сможет его провести, в связи с чем предполагается заключение договора с какой- либо организацией, выполняющей такие работы. Здесь может возникнуть две ситуации: одна – когда договор заключается с организацией, находящейся в частной собственности, тогда цена договора устанавливается свободно, и совсем другая ситуация – когда работы по землеустройству выполнит организация, находящаяся в государственной или муниципальной собственности. Мы полагаем, что в данном случае вопрос размера и порядка оплаты таких работ должен быть урегулирован. Цена должна быть установлена законодательно и иметь экономическое обоснование. Такая позиция представляется нам обоснованной еще и потому, что суд в процессе рассмотрения дела может назначить экспертизу, предусматривающую разрешение вопросов, связанных с землеустройством. На текущий момент довольно часто назначаются экспертизы, они именуются землеустроительными, связанные с установлением границ земельного участка. За проведение экспертизы также предусматривается плата. Полагаем, что ценовая политика, установленная за проведение работ законодательно, была бы ориентиром и при проведении судебных экспертиз.

На основании вышеизложенного считаем, что плата за проведение землеустройства должна быть регламентирована на законодательном уровне. При этом мы не имеем в виду установление такой платы как фискального платежа, речь идет об установлении предельной величины расценок на выполнение таких работ, которые, по наше мнению, допустимо установить в процентном соотношении к стоимости земли.

[1] См., например: О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. № 731 (с изм. от 27 дек. 2023 г.). URL: https://docs.cntd.ru/document/603604725?ysclid=lypw8wsox2846555857.





According to Rosreestr (Russian Federl Service for State Registration), 92.2% of the Russian territory is owned by the state. It is worth noting that municipalities, that is, cities and districts, own 1.2% of the country's territory, regions also own 1.2%, while the federation, that is, literally the country ‘Russian Federation’, owns 59.7%. The ownership of the remaining 30.2% of the country's territory is not determined [11]. Land planning for these areas is currently carried out by the Federal Real Estate Cadastre Agency, which is a federal executive body for state management of land resources, exercising special (executive, supervisory, permissive, regulatory, etc.) functions of maintaining cadastral records of lands located on land plots and real estate objects firmly connected with them, land planning, state cadastral valuation of lands, land monitoring and state control over the use and protection of lands. Many land planning functions are implemented by territorial bodies of this agency, which are in charge of land planning on lands in federal and regional ownership, provide services in the field of land planning, state cadastral registration, state cadastral valuation of lands, as well as valuation of other real estate objects, and conduct an expert examination of land surveying documentation [3, p. 306]. With such a high percentage of lands in state ownership, the financing of such works ought to come from the budget. In such a case, it is necessary to establish a fee for each type of land planning works since there can be conducted both works in full scale and their separate types. Such regulation appears to be appropriate from the point of view of planning the expenditure budget and permanent financing since some amount of work is currently financed within the framework of state programs[1] that are adopted for a certain period of time.

*Contracts.* The next ground for conducting land planning is contracts. Since 92% of land is owned by the state, less than 8% remains for contracts and court decisions. Despite such a small percentage, we deem it essential to discuss this issue. First of all, it is necessary to determine what kind of contract should be concluded for land planning works to be performed. The most common is a works contract, but even at first glance such a contract has the features of being public and may affect the interests of third parties. It is possible to provide an example with the establishment of boundaries of land planning objects on the ground. Consequently, such a contract will be mixed, containing not only obligations of the parties to the contract but also public obligations of the executor. This may include the obligation of persons carrying out land planning to hand over a free copy of the land planning documentation prepared by them to the state fund of data obtained as a result of land planning.

*Court decisions.* Another ground for land planning is provided by court decisions: land planning is carried out if the court has made such a resolution. However, land planning on any of the listed grounds involves costs, regardless of the source of funding. As a general rule, the court imposes such costs on one of the participants in the process, most likely this will be the person who is obliged to carry out land planning. However, the obliged person himself or herself is unlikely to be able to carry it out, which presupposes that an agreement is concluded with an organization that carries out such works. Here two situations may arise: when an agreement is concluded with a privately owned organization, the price of the agreement is set freely; when land planning works are carried out by an organization that is in state or municipal ownership, it is a completely different situation. We believe that in this case, the issue of the amount and procedure of payment for such works should be regulated. The price should be established by law and be economically justified. This position seems reasonable also because the court, during consideration of a case, can commission an examination related to land planning issues. At the moment, such procedures, called land planning examinations, are commissioned quite often to establish the boundaries of a land plot in question. Examinations are also conducted for a fee. We believe that pricing policy legally established for the works would also be a guideline for conducting forensic examinations.

Based on the above, we believe that payment for land planning should be regulated at the legislative level. We do not mean establishing such a fee as a fiscal payment, but we are in for establishing maximum price rates for the performance of such works, which, in our opinion, can be set as a percentage of the cost of the land.

[1] See, for example: On the State Program for Effective Involvement in the Turnover of Agricultural Lands and the Development of the Reclamation Complex of the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 731 of May 14, 2021 (as of December 27, 2023). Available at: https://docs.cntd.ru/document/603604725?ysclid=lypw8wsox2846555857.

**Библиографический список**


1. *Алиева Л. В.* Реализация Земельного кодекса РСФСР 1922 г. в контексте эволюции крестьянской поземельной общины (на материале Псковской губернии) // Псков: научно-практический, историко-краеведческий журнал, 2006. № 24. С. 148–152.
2. *Боголюбов С. А.* Законодательное обеспечение новой экономической политики: Монография / под. ред. М. В. Залоило. М.: Проспект, 2021. 416 с.
3. *Болтанова Е. С., Женетль С. З.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. 416 с.
4. *Волков С. Н.* Землеустройство. Теоретические основы землеустройства. М.: Колос, 2001. Т. 1. 496 с.
5. *Галиновская Е. А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: науч.-практ. пособие. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юриспруденция, 2012. 272 с.
6. *Гетманцев К. В., Крылова Е. М.* Управление земельными ресурсами: учеб.пос. Краснодар: Кубан. гос. ун-т, 2019. 140 с.
7. *Гуреев В. И.* Понятие и отличительные признаки налога, сбора, пошлины // Государство и право. 2005. № 4. С. 49–54.
8. *Зайцев Д.* Основные задачи землеустройства // На аграрном фронте. Ежемесячный журнал. № 4. Апрель 1925. М.: Изд-во коммунистической академии, 1925. С. 41–50.
9. Закон США «О федеральной земельной политике и землеустройстве / сост.: Бюро по землеустройству Министерства внутренних дел и Правовое управление Министерства труда США, Вашингтон, округ Колумбия / пер. Г. В. Ковалевской; под ред. С. Н. Волкова. М.: ГУЗ, 2016. 220 с.
10. Земельное право / под ред. Н. Д. Казанцева и А. А. Рускол. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1949. 415 с.
11. Иволгин А. Земля в России: кому принадлежит и как распределяется. 2023. URL: https://journal.tinkoff.ru/land-stat/?ysclid=lypqmpqce9817383136.
12. *Имыкшенова Е. А.* Налоги и сборы: некоторые вопросы классификации // Налоговед. 2006. № 9. С. 5–10.
13. История крестьянства СССР. История советского крестьянства / редкол.: Г. В. Шарапов (гл. ред.) и др. М.: Наука, 1986. Т. 2. 448 с.
14. *Квиринг Эр. И.* Советское землеустройство. М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. 43 с.
15. *Киндеев К.* Вопросы землеустройства / под общ. ред. П. Я. Гурова. По материалам обследования НКРКИ РСФСР. М.: Изд-во НКРКИ СССР, 1925. 131 с.
16. *Лященко П.* Проблема землеустройства в условиях новой экономической политики // На аграрном фронте. Ежемесячный журнал. 1925. № 1–3, январь. С. 25–31.
17. *Мальцев К. В.* Земельный рынок России: методология исследования и механизмы управления. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вят. акад. гос. службы, 2007. 114 с.
18. *Некрасов Ф. Г.* Основы землеустройства (Экономика техника организация). Одесса: Изд. автора, 1925. 376 с.
19. Общая теория советского земельного права / отв. ред. Г. А. Аксененок, И. А. Иконицкая, Н. И. Краснов. М.: Наука, 1983. 357 с.
20. *Постникова Л. В.* О налоговой природе таможенных платежей // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2012. № 2 (88). С. 134–137.
21. Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы: сборник статей / отв. ред. И. А. Иконицкая. М.: Волтерс Клувер, 2009. 288 с.
22. Советское землеустройство. Доклад и заключительное слово т. Розита на совещании земработников 11 января 1929 г. по вопросу об итогах и задачах землеустройства М.: Гос. с.-х. изд-во «Новая деревня», 1929. 59 с.
23. *Розенблюм Д. С.* Земельное право РСФСР. Изд. третье, испр. М.; Л.: Гос. изд-во, 1929. 496 с.
24. Советское землеустройство. Вып. 3. Издание Рыбинского Губернского Политпросвета, 1922. 17 с.
25. *Труханов А. Э.* Современные проблемы землеустройства и кадастров: учеб. пособие. Новосибирск: СГГА, 2014. 95 с.
26. *Хауке О. А.* Качественное землеустройство в Пруссии. М.: Моск. межевой ин-т, 1928. 122 с.
27. *Хитев В.* Льготы бедноте (действующее законодательство с пояснениями под ред. Ал. Малицкого). М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР. 1929. 175 с.
28. *Хлыстун В. Н., Пальчиков Ф. И.* Земельные отношения и землеустройство (учебники и учеб. пособия для высш. с-х учеб. заведений). М.: Колос, 1984. 287 с.
29. *Хрешкова В. В.* Льготы в финансовом праве: теоретико-правовой аспект // Финансовое право. 2007. № 2. С. 8–11.
30. *Щепкин С. С.* Юридические признаки налогов: проблемы понимания в современной юриспруденции // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: тр. кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России. СПб.: Астерион, 2012. С. 311–319.
31. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. 1272 с.
32. *Ящук Т. Ф.* Систематизация российского законодательства в советский период: монография. Омск: Изд-во Омск. гос. ун-та, 2021. 414 с.
33. *Barro R. J.* Government spending in a simple model of endogenous growth // Journal of Political Economy. 1990. Vol. 98. Issue 5. Pp. 103–125.
34. *Breure A. M., Lijzen J. P. A., Maring L.* Soil and land management in a circular economy // Science of the Total Environment. 2018. Issue 624. Pp. 1125–1130. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2017.12.137.
35. *Cheung S. N. S.* Private property rights and sharecropping // Journal of Political Economy. 1968. Issue 76(6). Pp. 1107–1122.
36. *Dumansky Yu.* Criteria and Indicators of Land Quality and Sustainable Land Management // ITC Journal. 1997. Vol. 3. Issue 4. Pp. 216–222.






**References**


1. Alieva L. V. *Realizatsiya Zemel'nogo kodeksa RSFSR 1922 g. v kontekste evolyutsii krest'yanskoy pozemel'noy obshchiny (na materiale Pskovskoy gubernii)* [Implementation of the Land Code of the RSFSR of 1922 in the Context of the Evolution of the Peasant Land Community (Based on the Material from Pskov Province)]. *Pskov: nauchno-prakticheskiy, istoriko-kraevedcheskiy zhurnal* – Pskov: Scientific and Practical, History and Local History Journal. 2006. Issue 24. Pp. 148–152. (In Russ.).
2. Bogolyubov S. A. *Zakonodatel'noe obespechenie novoy ekonomicheskoy politiki* [Legislative Framework for the New Economic Policy]: a monograph. Ed. by M. V. Zaloilo. Moscow, 2021. 416 p. (In Russ.).
3. Boltanova E. S., Zhenetl' S. Z. *Kommentariy k Zemel'nomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateynyy)* [Commentary to the Land Code of the Russian Federation (article-by-article)]. Moscow, 2010. 416 p. (In (In Russ.).
4. Volkov S. N. *Zemleustroystvo. Teoreticheskie osnovy zemleustroystva* [Land Management. Theoretical Foundations of Land Management]. Moscow, 2001. Vol. 1. 496 p. (In Russ.).
5. Galinovskaya E. A. *Primenenie zemel'nogo zakonodatel'stva: problemy i resheniya* [Application of Land Legislation: Problems and Solutions]: a scientific and practical guide. Moscow, 2012. 272 p. (In Russ.).
6. Getmantsev K. V., Krylova E. M. *Upravlenie zemel'nymi resursami* [Management of Land Resources]: a study guide. Krasnodar, 2019. 140 p. (In Russ.).
7. Gureev V. I. *Ponyatie i otlichitel'nye priznaki naloga, sbora, poshliny* [The Concept and Distinctive Features of aTax, Fee, Duty]. *Gosudarstvo i pravo* – State and Law. 2005. Issue 4. Pp. 49–54. (In Russ.).
8. Zaytsev D. *Osnovnye zadachi zemleustroystva* [The Main Objectives of Land Management]. *Na agrarnom fronte* – On the Agrarian Front. 1925. Issue 4. Pp. 41–50. (In Russ.).
9. *Zakon SShA «O federal'noy zemel'noy politike i zemleustroystve»* [U.S. Federal Land Policy and Management Act]. Transl. into Russian by G. V. Kovalevskaya; ed. by S. N. Volkov. Moscow, 2016. 220 p. (In Russ.).
10. *Zemel'noe pravo* [Land Law]. Ed. by N. D. Kazantsev, A. A. Ruskol. Moscow, 1949. 415 p. (In Russ.).
11. Ivolgin A. *Zemlya v Rossii: komu prinadlezhit i kak raspredelyaetsya* [Land in Russia: Who Owns It and How It Is Distributed]. 2023. Available at: https://journal.tinkoff.ru/land-stat/?ysclid=lypqmpqce9817383136. (In Russ.).
12. Imykshenova E. A. *Nalogi i sbory: nekotorye voprosy klassifikatsii* [Taxes and Fees: Some Issues of Classification]. *Nalogoved* – Tax Expert. 2006. Issue 9. Pp. 5–10. (In Russ.).
13. *Istoriya krest'yanstva SSSR. Istoriya sovetskogo krest'yanstva* [History of Peasantry in the USSR. History of Soviet Peasantry]. Ed. by G. V. Sharapov et al. Moscow, 1986. Vol. 2. 448 p. (In Russ.).
14. Kviring E. I. *Sovetskoe zemleustroystvo* [Soviet Land Management]. Moscow; Leningrad, 1928. 43 p. (In Russ.).
15. Kindeev K. *Voprosy zemleustroystva* [Land Management Issues]. Ed. by P. Ya. Gurov. Moscow, 1925. 131 p. (In Russ.).
16. Lyashchenko P. *Problema zemleustroystva v usloviyakh novoy ekonomicheskoy politiki* [The Problem of Land Management in the Context of the New Economic Policy]. *Na agrarnom fronte* – On the Agrarian Front. 1925. Issues 1-3. Pp. 25–31. (In Russ.).
17. Mal'tsev K. V. *Zemel'nyy rynok Rossii: metodologiya issledovaniya i mekhanizmy upravleniya* [The Land Market in Russia: Research Methodology and Management Mechanisms]. Nizhny Novgorod, 2007. 114 p. (In Russ.).
18. Nekrasov F. G. *Osnovy zemleustroystva (Ekonomika, tekhnika, organizatsiya)* [Foundations of Land Management (Economics, Technology, Organization)]. Odessa, 1925. 376 p. (In Russ.).
19. *Obshchaya teoriya sovetskogo zemel'nogo prava* [General Theory of Soviet Land Law]. Ed. by G. A. Aksenenok, I. A. Ikonitskaya, N. I. Krasnov. Moscow, 1983. 357 p. (In Russ.).
20. Postnikova L. V. *O nalogovoy prirode tamozhennykh platezhey* [On the Tax Nature of Customs Payments]. *Vestnik Altayskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta* – Bulletin of Altai State Agricultural University. 2012. Issue 2 (88). Pp. 134–137. (In Russ.).
21. *Pravo sobstvennosti na zemlyu v Rossii i ES: pravovye problemy* [Land Ownership in Russia and the EU: Legal Issues]: a collection of articles. Ed. by I. A. Ikonitskaya. Moscow, 2009. 288 p. (In Russ.).
22. *«Sovetskoe zemleustroystvo». Doklad i zaklyuchitel'noe slovo t. Rozita na soveshchanii zemrabotnikov 11 yanvarya 1929 g. po voprosu ob itogakh i zadachakh zemleustroystva* [Soviet Land Management. Report and Closing Remarks of Comrade Rozit at the Meeting of Land Workers on January 11, 1929 Regarding the Results and Tasks of Land Management]. Moscow, 1929. 59 p. (In Russ.).
23. Rozenblyum D. S. *Zemel'noe pravo RSFSR* [Land Law of the RSFSR]. 3rd ed., rev. Moscow; Leningrad, 1929. 496 p. (In Russ.).
24. *Sovetskoe zemleustroystvo* [Soviet Land Management]. Issue 3. Rybinsk, 1922. 17 p. (In Russ.).
25. Trukhanov A. E. *Sovremennye problemy zemleustroystva i kadastra* [Current Issues of Land Management and Cadastre]: a study guide. Novosibirsk, 2014. 95 p. (In Russ.).
26. Khauke O. A. *Kachestvennoe zemleustroystvo v Prussii* [Quality Land Management in Prussia]. Moscow, 1928. 122 p. (In Russ.).
27. Khitev V. *L'goty bednote (deystvuyushchee zakonodatel'stvo s poyasneniyami pod red. Al. Malitskogo)* [Benefits for the Poor (current legislation with explanations edited by Al. Malitsky)]. Moscow, 1929. 175 p. (In Russ.).
28. Khlystun V. N., Pal'chikov F. I . *Zemel'nye otnosheniya i zemleustroystvo* [Land Relations and Land Management]: a textbook. Moscow, 1984. 287 p. (In Russ.).
29. Khreshkova V. V. *L'goty v finansovom prave: teoretiko-pravovoy aspekt* [Benefits in Financial Law: Theoretical and Legal Aspect]. *Finansovoe pravo* – Financial Law. 2007. Issue 2. Pp. 8–11. (In Russ.).

37. *Ellickson R. C.* Property in land // Yale Law Journal. 1993. Issue 102. Pp. 1315–1315.

38. *Enemark S.* Understanding the paradigm of land management // Proceedings: Innovative technologies for land management. – International Federation of Geodesists. Yaounde, Cameroun, 2006. Pp. 17–27.

39. *Hausken K., Martin C. W., Plümper T.* Government Spending and Taxation in Democracies and Autocracies // Constitutional Political Economy. 2004. Vol. 15. Pp. 239–259. DOI:10.1023/B:COPE.0000040431.47529.58.

40. *Ortiz-Ospina E., Roser M.* Government Spending // Our World in Data. 2023. URL: https://ourworldindata.org/government-spending

41. *Smith A. J., Dumanski J.* FESLM: An International Framework for Evaluating Sustainable Land Management. Rome, Italy: FAO, 1993. Vol. 73. Pp. 12–56.

42. *Unel F. B., Yalpir S.* Sustainable Tax System Design for Use of Mass Real Estate Appraisal in Land Management // Land Use Policy, 2023. Vol. 131. Pp. 1–19. DOI: 10.1016/j.landusepol.2023.106734.

43. *Wierzchowski M. W.* Land management in Poland // Problemy Rozwoju Miast. 2008. No. 1. Pp. 23–35.

44. *Waldron J.* What is private property? // Oxford Journal Legal Studes. 1985. Vol. 5. Issue 3. Pp. 313–349.

45. *Williamson I. P* Land Administration 'Best Practice' Providing the Infrastructure for Land Policy Implementation // Land Use Policy. 2001. Vol. 18. Issue 4. Pp. 297–307.

**References**

1. Alieva L. V. *Realizatsiya Zemel'nogo kodeksa RSFSR 1922 g. v kontekste evolyutsii krest'yanskoy pozemel'noy obshchiny (na materiale Pskovskoy gubernii)* [Implementation of the Land Code of the RSFSR of 1922 in the Context of the Evolution of the Peasant Land Community (Based on the Material from Pskov Province)]. *Pskov: nauchno-prakticheskiy, istoriko-kraevedcheskiy zhurnal* – Pskov: Scientific and Practical, History and Local History Journal. 2006. Issue 24. Pp. 148–152. (In Russ.).

2. Bogolyubov S. A. *Zakonodatel'noe obespechenie novoy ekonomicheskoy politiki* [Legislative Framework for the New Economic Policy]: a monograph. Ed. by M. V. Zaloilo. Moscow, 2021. 416 p. (In Russ.).

3. Boltanova E. S., Zhenetl' S. Z. *Kommentariy k Zemel'nomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateynyy)* [Commentary to the Land Code of the Russian Federation (article-by-article)]. Moscow, 2010. 416 p. (In (In Russ.).

4. Volkov S. N. *Zemleustroystvo. Teoreticheskie osnovy zemleustroystva* [Land Management. Theoretical Foundations of Land Management]. Moscow, 2 001. Vol. 1. 496 p. (In Russ.).

5. Galinovskaya E. A. *Primenenie zemel'nogo zakonodatel'stva: problemy i resheniya* [Application of Land Legislation: Problems and Solutions]: a scientific and practical guide. Moscow, 2012. 272 p. (In Russ.).

6. Getmantsev K. V., Krylova E. M. *Upravlenie zemel'nymi resursami* [Management of Land Resources]: a study guide. Krasnodar, 2019. 140 p. (In Russ.).

7. Gureev V. I. *Ponyatie i otlichitel'nye priznaki naloga, sbora, poshliny* [The Concept and Distinctive Features of aTax , Fee, Duty]. *Gosudarstvo i pravo* – State and Law. 2005. Issue 4. Pp. 49–54. (In Russ.).

8. Zaytsev D. *Osnovnye zadachi zemleustroystva* [The Main Objectives of Land Management]. *Na agrarnom fronte* – On the Agrarian Front. 1925. Issue 4. Pp. 41–50. (In Russ.).

9. *Zakon SShA «O federal'noy zemel'noy politike i zemleustroystve»* [U.S. Federal Land Policy and Management Act]. Transl. into Russian by G. V. Kovalevskaya; ed. by S. N. Volkov. Moscow, 2016. 220 p. (In Russ.).

10. *Zemel'noe pravo* [Land Law]. Ed. by N. D. Kazantsev , A. A. Ruskol. Moscow, 1949. 415 p. (In Russ.).

11. Ivolgin A. *Zemlya v Rossii: komu prinadlezhit i kak raspredelyaetsya* [Land in Russia: Who Owns It and How It Is Distributed]. 2023. Available at: https://journal.tinkoff.ru/land-stat/?ysclid=lypqmpqce9817383136. (In Russ.).

12. Imykshenova E. A. *Nalogi i sbory: nekotorye voprosy klassifikatsii* [Taxes and Fees: Some Issues of Classification]. *Nalogoved* – Tax Expert. 2006. Issue 9. Pp. 5–10. (In Russ.).

13. *Istoriya krest'yanstva SSSR. Istoriya sovetskogo krest'yanstva* [History of Peasantry in the USSR. History of Soviet Peasantry]. Ed. by G. V. Sharapov et al. Moscow, 1986. Vol. 2. 448 p. (In Russ.).

14. Kviring E. I. *Sovetskoe zemleustroystvo* [Soviet Land Management]. Moscow; Leningrad, 1928. 43 p. (In Russ.).

15. Kindeev K. *Voprosy zemleustroystva* [Land Management Issues]. Ed. by P. Ya. Gurov. Moscow, 1925. 131 p. (In Russ.).

16. Lyashchenko P. *Problema zemleustroystva v usloviyakh novoy ekonomicheskoy politiki* [The Problem of Land Management in the Context of the New Economic Policy]. *Na agrarnom fronte* – On the Agrarian Front. 1925. Issues 1-3. Pp. 25–31. (In Russ.).

17. Mal'tsev K. V. *Zemel'nyy rynok Rossii: metodologiya issledovaniya i mekhanizmy upravleniya* [The Land Market in Russia: Research Methodology and Management Mechanisms]. Nizhny Novgorod, 2007. 114 p. (In Russ.).

18. Nekrasov F. G. *Osnovy zemleustroystva (Ekonomika, tekhnika, organizatsiya)* [Foundations of Land Management (Economics, Technology, Organization)]. Odessa, 1925. 376 p. (In Russ.).

19. *Obshchaya teoriya sovetskogo zemel'nogo prava* [General Theory of Soviet Land Law]. Ed. by G. A. Aksenenok, I. A. Ikonitskaya, N. I. Krasnov. Moscow, 1983. 357 p. (In Russ.).

20. Postnikova L. V. *O nalogovoy prirode tamozhennykh platezhey* [On the Tax Nature of Customs Payments]. *Vestnik Altayskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta* – Bulletin of Altai State Agricultural University. 2012. Issue 2 (88). Pp. 134–137. (In Russ.).

21. *Pravo sobstvennosti na zemlyu v Rossii i ES: pravovye problemy* [Land Ownership in Russia and the EU: Legal Issues]: a collection of articles. Ed. by I. A. Ikonitskaya. Moscow, 2009. 288 p. (In Russ.).





30. Shchepkin S. S. *Yuridicheskie priznaki nalogov: problemy ponimaniya v sovremennoy yurisprudentsii* [Legal Features of Taxes: Problems of Understanding in Modern Jurisprudence]. *Aktual'nye problemy teorii i istorii gosudarstva i prava: Trudy kafedry teorii gosudarstva i prava Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii* [Current Issues of the Theory and History of State and Law: Works of the Department of Theory of State and Law of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. Ed. by N. S. Nizhnik. St. Petersburg, 2012. Pp. 311–319. (In Russ.).

31. *Yuridicheskaya entsiklopediya* [Legal Encyclopedia]. Ed. by B. N. Topornin. Moscow, 2001. 1272 p. (In Russ.)

32. Yashchuk T. F. *Sistematyzatsiya rossiyskogo zakonodatel'stva v sovetskiy period* [Systematization of Russian Legislation in the Soviet Period]: a monograph. Omsk, 2021. 414 p. (In Russ.).

33. Barro R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*. 1990. Vol. 98. Issue 5. Pp. 103–125. (In Eng.).

34. Breure A. M., Lijzen J. P. A., Maring L. Soil and Land Management in a Circular Economy. *Science of the Total Environment*. 2018. Issue 624. Pp. 1125–1130. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2017.12.137. (In Eng.).

35. Cheung S. N. S. Private Property Rights and Sharecropping. *Journal of Political Economy*. 1968. Issue 76 (6). Pp. 1107–1122. (In Eng.).

36. Dumanski J. Criteria and Indicators of Land Quality and Sustainable Land Management. *ITC Journal*. 1997. Vol. 3. Issue 4. Pp. 216–222. (In Eng.).

37. Ellickson R. C. Property in Land. *The Yale Law Journal*. 1993. Vol. 102. Issue 6. Pp. 1315–1400. (In Eng.).

38. Enemark S. Understanding the Paradigm of Land Management. Proceedings: Innovative technologies for land management – International Federation of Geodesists. Yaounde, Cameroun, 2006. Pp. 17–27. (In Eng.).

39. Hausken K., Martin C. W., Plümper T. Government Spending and Taxation in Democracies and Autocracies. *Constitutional Political Economy*. 2004. Vol. 15. Pp. 239–259. DOI: 10.1023/B:COPE.0000040431.47529.58. (In Eng.).

40. Ortiz-Ospina E., Roser M. Government Spending. *Our World in Data*. 2023. Available at: https://ourworldindata.org/government-spending. (In Eng.).

41. Smyth A. J., Dumanski J. FESLM: An International Framework for Evaluating Sustainable Land Management. Rome, Italy, 1993. Vol. 73. Pp. 12–56. (In Eng.).

42. Unel F. B., Yalpir S. Sustainable Tax System Design for Use of Mass Real Estate Appraisal in Land Management. *Land Use Policy*. 2023. Vol. 131. Pp. 1–19. DOI: 10.1016/j.landusepol.2023.106734. (In Eng.).

43. Wierzchowski M. W. Land Management in Poland. *Problemy Rozwoju Miast*. 2008. Issue 1. Pp. 23–35. (In Eng.).

44. Waldron J. What Is Private Property? *Oxford Journal Legal Studies*. 1985. Vol. 5. Issue 3. Pp. 313–349. (In Eng.).

45. Williamson I. P. Land Administration 'Best Practice' Providing the Infrastructure for Land Policy Implementation. *Land Use Policy*. 2001. Vol. 18. Issue 4. Pp. 297–307. (In Eng.).

**References in Russian**

1. *Алиева Л. В.* Реализация Земельного кодекса РСФСР 1922 г. в контексте эволюции крестьянской поземельной общины (на материале Псковской губернии) // Псков: научно-практический, историко-краеведческий журнал, 2006. № 24. С. 148–152.

2. *Боголюбов С. А.* Законодательное обеспечение новой экономической политики: Монография / под. ред. М. В. Залоило. М.: Проспект, 2021. 416 с.

3. *Болтанова Е. С., Женетль С. З.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. 416 с.

4. *Волков С. Н.* Землеустройство. Теоретические основы землеустройства. М.: Колос, 2001. Т. 1. 496 с.

5. *Галиновская Е. А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: науч.-практ. пособие. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юриспруденция, 2012. 272 с.

6. *Гетманцев К. В., Крылова Е. М.* Управление земельными ресурсами: учеб.пос. Краснодар: Кубан. гос. ун-т, 2019. 140 с.

7. *Гуреев В. И.* Понятие и отличительные признаки налога, сбора, пошлины // Государство и право. 2005. № 4. С. 49–54.

8. *Зайцев Д.* Основные задачи землеустройства // На аграрном фронте. Ежемесячный журнал. № 4. Апрель 1925. М.: Изд-во коммунистической академии, 1925. С. 41–50.

9. Закон США «О федеральной земельной политике и землеустройстве / сост.: Бюро по землеустройству Министерства внутренних дел и Правовое управление Министерства труда США, Вашингтон, округ Колумбия / пер. Г. В. Ковалевской; под ред. С. Н. Волкова. М.: ГУЗ, 2016. 220 с.

10. Земельное право / под ред. Н. Д. Казанцева и А. А. Рускол. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1949. 415 с.

11. Иволгин А. Земля в России: кому принадлежит и как распределяется. 2023. URL: https://journal.tinkoff.ru/land-stat/?ysclid=lypqmpqce9817383136.

12. *Имыкшенова Е. А.* Налоги и сборы: некоторые вопросы классификации // Налоговед. 2006. № 9. С. 5–10.

13. История крестьянства СССР. История советского крестьянства / редкол.: Г. В. Шарапов (гл. ред.) и др. М.: Наука, 1986. Т. 2. 448 с.

14. *Квиринг Эр. И.* Советское землеустройство. М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. 43 с.

15. *Киндеев К.* Вопросы землеустройства / под общ. ред. П. Я. Гурова. По материалам обследования НКРКИ РСФСР. М.: Изд-во НКРКИ СССР, 1925. 131 с.

16. *Лященко П.* Проблема землеустройства в условиях новой экономической политики // На аграрном фронте. Ежемесячный журнал. 1925. № 1–3, январь. С. 25–31.

17. *Мальцев К. В.* Земельный рынок России: методология исследования и механизмы управления. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вят. акад. гос. службы, 2007. 114 с.

22. *«Sovetskoe zemleustroystvo». Doklad i zaklu-chitel'noe slovo t. Rozita na soveshchanii zemrabotnikov 11 yanvarya 1929 g. po voprosu ob itogakh i zadachakh zemleustroystva* [Soviet Land Management. Report and Closing Remarks of Comrade Rozit at the Meeting of Land Workers on January 11, 1929 Regarding the Results and Tasks of Land Management]. Moscow, 1929. 59 p. (In Russ.).

23. Rozenblyum D. S. *Zemel'noe pravo RSFSR* [Land Law of the RSFSR]. 3rd ed., rev. Moscow; Leningrad, 1929. 496 p. (In Russ.).

24. *Sovetskoe zemleustroystvo* [Soviet Land Management]. Issue 3. Rybinsk, 1922. 17 p. (In Russ.).

25. Trukhanov A. E. *Sovremennye problemy zemleustroystva i kadastra* [Current Issues of Land Management and Cadastre]: a study guide. Novosibirsk, 2014. 95 p. (In Russ.).

26. Khauke O. A. *Kachestvennoe zemleustroystvo v Prussii* [Quality Land Management in Prussia]. Moscow, 1928. 122 p. (In Russ.).

27. Khitev V. *L'goty bednote (deystvuyushchee zakonodatel'stvo s poyasneniyami pod red. Al. Malitskogo)* [Benefits for the Poor (current legislation with explanations edited by Al. Malitsky)]. Moscow, 1929. 175 p. (In Russ.).

28. Khlystun V. N., Pal'chikov F. I . *Zemel'nye otnosheniya i zemleustroystvo* [Land Relations and Land Management]: a textbook. Moscow, 1984. 287 p. (In Russ.).

29. Khreshkova V. V. *L'goty v finansovom prave: teoretiko-pravovoy aspekt* [Benefits in Financial Law: Theoretical and Legal Aspect]. *Finansovoe pravo* – Financial Law. 2007. Issue 2. Pp. 8–11. (In Russ.).

30. Shchepkin S. S. *Yuridicheskie priznaki nalogov: problemy ponimaniya v sovremennoy yurisprudentsii* [Legal Features of Taxes: Problems of Understanding in Modern Jurisprudence]. *Aktual'nye problemy teorii i istorii gosudarstva i prava: Trudy kafedry teorii gosudarstva i prava Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii* [Current Issues of the Theory and History of State and Law: Works of the Department of Theory of State and Law of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. Ed. by N. S. Nizhnik. St. Petersburg, 2012. Pp. 311–319. (In Russ.).

31. *Yuridicheskaya entsiklopediya* [Legal Encyclopedia]. Ed. by B. N. Topornin. Moscow, 2001. 1272 p. (In Russ.)

32. Yashchuk T. F. *Sistematyzatsiya rossiyskogo zakonodatel'stva v sovetskiy period* [Systematization of Russian Legislation in the Soviet Period]: a monograph. Omsk, 2021. 414 p. (In Russ.).

33. Barro R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*. 1990. Vol. 98. Issue 5. Pp. 103–125. (In Eng.).

34. Breure A. M., Lijzen J. P. A., Maring L. Soil and Land Management in a Circular Economy. *Science of the Total Environment*. 2018. Issue 624. Pp. 1125–1130. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2017.12.137. (In Eng.).

35. Cheung S. N. S. Private Property Rights and Sharecropping. *Journal of Political Economy*. 1968. Issue 76 (6). Pp. 1107–1122. (In Eng.).

36. Dumanski J. Criteria and Indicators of Land Quality and Sustainable Land Management. *ITC Journal*. 1997. Vol. 3. Issue 4. Pp. 216–222. (In Eng.).

37. Ellickson R. C. Property in Land. *The Yale Law Journal.* 1993. Vol. 102. Issue 6. Pp. 1315–1400. (In Eng.).

38. Enemark S. Understanding the Paradigm of Land Management. Proceedings: Innovative technologies for land management – International Federation of Geodesists. Yaounde, Cameroun, 2006. Pp. 17–27. (In Eng.).

39. Hausken K., Martin C. W., Plümper T. Government Spending and Taxation in Democracies and Autocracies. *Constitutional Political Economy*. 2004. Vol. 15. Pp. 239–259. DOI: 10.1023/B:COPE.0000040431.47529.58. (In Eng.).

40. Ortiz-Ospina E., Roser M. Government Spending. *Our World in Data*. 2023. Available at: https://ourworldindata.org/government-spending. (In Eng.).

41. Smyth A. J., Dumanski J. FESLM: An International Framework for Evaluating Sustainable Land Management. Rome, Italy, 1993. Vol. 73. Pp. 12–56. (In Eng.).

42. Unel F. B., Yalpir S. Sustainable Tax System Design for Use of Mass Real Estate Appraisal in Land Management. *Land Use Policy*. 2023. Vol. 131. Pp. 1–19. DOI: 10.1016/j.landusepol.2023.106734. (In Eng.).

43. Wierzchowski M. W. Land Management in Poland. *Problemy Rozwoju Miast*. 2008. Issue 1. Pp. 23–35. (In Eng.).

44. Waldron J. What Is Private Property? *Oxford Journal Legal Studies.* 1985. Vol. 5. Issue 3. Pp. 313–349. (In Eng.).

45. Williamson I. P. Land Administration 'Best Practice' Providing the Infrastructure for Land Policy Implementation. *Land Use Policy*. 2001. Vol. 18. Issue 4. Pp. 297–307. (In Eng.).

**Информация об авторе:**

**Е. А. Позднякова**
Кандидат юридических наук, доцент,
доцент Департамента теории права
и сравнительного правоведения
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, 20

ORCID: 0000-0002-3028-349X
ResearcherID: L-7260-2015

Статьи в БД «Scopus» / «Web of Science»:
DOI: 10.17223/15617793/478/28





18. *Некрасов Ф. Г.* Основы землеустройства (Экономика техника организация). Одесса: Изд. автора, 1925. 376 с.

19. Общая теория советского земельного права / отв. ред. Г. А. Аксененок, И. А. Иконицкая, Н. И. Краснов. М.: Наука, 1983. 357 с.

20. *Постникова Л. В.* О налоговой природе таможенных платежей // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2012. № 2 (88). С. 134–137.

21. Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы: сборник статей / отв. ред. И. А. Иконицкая. М.: Волтерс Клувер, 2009. 288 с.

22. Советское землеустройство. Доклад и заключительное слово т. Розита на совещании земработников 11 января 1929 г. по вопросу об итогах и задачах землеустройства М.: Гос. с.-х. изд-во «Новая деревня», 1929. 59 с.

23. *Розенблюм Д. С.* Земельное право РСФСР. Изд. третье, испр. М.; Л.: Гос. изд-во, 1929. 496 с.

24. Советское землеустройство. Вып. 3. Издание Рыбинского Губернского Политпросвета, 1922. 17 с.

25. *Труханов А. Э.* Современные проблемы землеустройства и кадастров: учеб. пособие. Новосибирск: СГГА, 2014. 95 с.

26. *Хауке О. А.* Качественное землеустройство в Пруссии. М.: Моск. межевой ин-т, 1928. 122 с.

27. *Хитев В.* Льготы бедноте (действующее законодательство с пояснениями под ред. Ал. Малицкого). М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР. 1929. 175 с.

28. *Хлыстун В. Н., Пальчиков Ф. И.* Земельные отношения и землеустройство (учебники и учеб. пособия для высш. с-.х учеб. заведений). М.: Колос, 1984. 287 с.

29. *Хрешкова В. В.* Льготы в финансовом праве: теоретико-правовой аспект // Финансовое право. 2007. № 2. С. 8–11.

30. *Щепкин С. С.* Юридические признаки налогов: проблемы понимания в современной юриспруденции // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: тр. кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России. СПб.: Астерион, 2012. С. 311–319.

31. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. 1272 с.

32. *Ящук Т. Ф.* Систематизация российского законодательства в советский период: монография. Омск: Изд-во Омск. гос. ун-та, 2021. 414 с.

33. *Barro R. J.* Government spending in a simple model of endogenous growth // Journal of Political Economy. 1990. Vol. 98. Issue 5. Pp. 103–125.

34. *Breure A. M., Lijzen J. P. A., Maring L.* Soil and land management in a circular economy // Science of the Total Environment. 2018. Issue 624. Pp. 1125–1130. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2017.12.137.

35. *Cheung S. N. S.* Private property rights and sharecropping // Journal of Political Economy. 1968. Issue 76(6). Pp. 1107–1122.

36. *Dumansky Yu.* Criteria and Indicators of Land Quality and Sustainable Land Management // ITC Journal. 1997. Vol. 3. Issue 4. Pp. 216–222.

37. *Ellickson R. C.* Property in land // Yale Law Journal. 1993. Issue 102. Pp. 1315–1315.

38. *Enemark S.* Understanding the paradigm of land management // Proceedings: Innovative technologies for land management. – International Federation of Geodesists. Yaounde, Cameroun, 2006. Pp. 17–27.

39. *Hausken K., Martin C. W., Plümper T.* Government Spending and Taxation in Democracies and Autocracies // Constitutional Political Economy. 2004. Vol. 15. Pp. 239–259. DOI:10.1023/B:COPE.0000040431.47529.58.

40. *Ortiz-Ospina E., Roser M.* Government Spending // Our World in Data. 2023. URL: https://ourworldindata.org/government-spending

41. *Smith A. J., Dumanski J.* FESLM: An International Framework for Evaluating Sustainable Land Management. Rome, Italy: FAO, 1993. Vol. 73. Pp. 12–56.

42. *Unel F. B., Yalpir S.* Sustainable Tax System Design for Use of Mass Real Estate Appraisal in Land Management // Land Use Policy, 2023. Vol. 131. Pp. 1–19. DOI: 10.1016/j.landusepol.2023.106734.

43. *Wierzchowski M. W.* Land management in Poland // Problemy Rozwoju Miast. 2008. No. 1. Pp. 23–35.

44. *Waldron J.* What is private property? // Oxford Journal Legal Studes. 1985. Vol. 5. Issue 3. Pp. 313–349.

45. *Williamson I. P* Land Administration 'Best Practice' Providing the Infrastructure for Land Policy Implementation // Land Use Policy. 2001. Vol. 18. Issue 4. Pp. 297–307.

**About the author:**

**E. A. Pozdnyakova**
HSE University
20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russia

ORCID: 0000-0002-3028-349X
ResearcherID: L-7260-2015

Articles in Scopus / Web of Science:
DOI: 10.17223/15617793/478/28

**About the author:**

**E. A. Pozdnyakova**
HSE University
20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russia

ORCID: 0000-0002-3028-349X
ResearcherID: L-7260-2015

Articles in Scopus / Web of Science:
DOI: 10.17223/15617793/478/28

**Информация об авторе:**

**Е. А. Позднякова**
Кандидат юридических наук, доцент,
доцент Департамента теории права
и сравнительного правоведения
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, 20

ORCID: 0000-0002-3028-349X
ResearcherID: L-7260-2015

Статьи в БД «Scopus» / «Web of Science»:
DOI: 10.17223/15617793/478/28