

## 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 гипотеза 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/>

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<sup>1</sup>, предусматривающей, что использование земли

<sup>1</sup> Земельный кодекс РФ: Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Парламентская газета. 2001. № 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»<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>: 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<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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<sup>1</sup>.

Со времени введения Земельного кодекса РСФСР 1922 года<sup>2</sup> 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 «землеустроивается» 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 сильнее всего 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<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>.

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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<sup>1</sup>.

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.<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>, 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»<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>.

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1924. № 80, ст. 812.

<sup>3</sup> 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 распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1924. № 27, ст. 261.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

два года был увеличен кредит на землеустройство и часть землеустроительных работ для бедняцких хозяйств была взята на счет государства<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>.

Такое внимание государства к землеустройству привело к значительным успехам в деле землеустройства и мелиорации. И в будущем эту работу решено было продолжить<sup>3</sup>, 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<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>.

В республиках также шла работа по землеустройству, направленная на его ускорение<sup>6</sup>.

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 соглашались.

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<sup>7</sup>.

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

работах для надобностей ведомств, государственных организаций, учреждений и предприятий, для городов и для поселений городского типа, то эти работы производятся за счет заинтересованных организаций<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>. 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»<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>.

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 законодательской инициативы связана с принятием Основ земельного законодательства Союза ССР в 1968 году<sup>6</sup>.

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 значит. Исследователи уточняют, что законодательной базой для изложенного ими утверждения послужили изменения, внесенные в них Указом Верховного Совета СССР от 7 января 1980 г.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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>.

<sup>5</sup> 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».

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

Принятый в 1970 году Земельный кодекс РСФСР<sup>1</sup> 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 последние 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.<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>.

3 мая 1927 г. было принято Постановление СНК РСФСР «Об оплате землеустроительных и земельно-регистрационных работ»<sup>4</sup>. Данным Постановлением отменялись ранее изданные декреты об оплате землеустроительных и поземельно-регистрационных работ от 14 июня 1923 г., 2 декабря 1925 г.<sup>5</sup> и 15 мая 1926 г.<sup>6</sup> 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

<sup>1</sup> Земельный кодекс РСФСР от 1 июля 1970 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. № 28, ст. 581.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

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<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>.

В соответствии с Положением о землеустройстве горнозаводских районов Уральской области было закреплено, что за исполнение землеустроительных действий землеустроительными учреждениями взывается 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<sup>3</sup>.

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»<sup>4</sup>.

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-среднецких 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<sup>5</sup>.

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

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<sup>1</sup>.

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 трудоемкое 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<sup>2</sup>.

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 соразмерно 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 стороной

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<sup>3</sup>, 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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>.

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 Центральные 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.<sup>1</sup>

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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>. Кроме того, сами республики должны были определить группы населения, которым предусматривалась выдача долгосрочного (до 8 лет) кредита на льготных условиях для оплаты землеустройства<sup>5</sup>.

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 кредитруемых 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<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> О мерах восстановления Центральные 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

15 октября 1927 г. был принят Манифест ЦИК Союза ССР<sup>1</sup>, а 19 ноября 1927 г. – Постановление СНК РСФСР «О принятии на счет государства расходов по землеустройству бедняцких и малоимущих середняцких хозяйств»<sup>2</sup>, в соответствии с которыми выделялись средства дополнительно сверх сметных ассигнований в объеме 10 млн руб. на землеустройство из местного и государственного бюджетов. Эр. И. Квириг 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»<sup>3</sup>, измененным Постановлением СНК РСФСР от 26 августа 1927 г.<sup>4</sup>

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<sup>5</sup>.

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)<sup>6</sup>.

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<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>.

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»<sup>9</sup> было закреплено, что все работы по межселенному землеустройству, проводимому в порядке настоящего Положения, а также по

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

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

<sup>9</sup> 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.

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<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>, о землеустроительных действиях<sup>5</sup>, о землеустроительных мероприятиях, о мероприятиях по земельному устройству<sup>6</sup>, о мероприятиях по

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

землеустройству<sup>1</sup>, просто о землеустройстве<sup>2</sup>, о земельно-хозяйственном устройстве<sup>3</sup>.

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

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<sup>8</sup>.

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 не сколько.

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].

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. 1926. № 37, ст. 295.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

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

<sup>8</sup> 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.

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<sup>1</sup>.

В начале января 1930 года было принято Постановление СНК РСФСР «О ликвидации задолженности населения по землеустроительным работам»<sup>2</sup>, 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<sup>3</sup>.

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 натурой 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»<sup>4</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Об оплате землеустроительных работ: Постановление Всесоюзного 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.

<sup>4</sup> 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.

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 различается 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»<sup>1</sup>, 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 расхождение 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<sup>2</sup>. 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»<sup>3</sup>, провозгласивший, что теперь пользование землей является платным. Формами платы данный закон поименовал земельный налог, арендную плату и нормативную цену земли.

Во вновь принятой 12 декабря 1993 г. Конституции РФ<sup>4</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик от 28 февр. 1990 г. № 1251-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 10.

<sup>3</sup> 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.

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

Говоря о землеустройстве, следует отметить роль Земельного кодекса РФ<sup>1</sup> 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»<sup>2</sup>, так же, как и в Земельном кодексе РФ, отдельной нормой, регулирующей 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<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>, 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 соотносить 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 статьей 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

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Парламентская газета. 2001. № 204-205.

<sup>2</sup> О землеустройстве: Федер. закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ // Российская газета. 2001. № 118-119.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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>.

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<sup>1</sup>.

В пользу данного тезиса говорят и закреплённая в статье 269 Гражданского кодекса РФ<sup>2</sup> 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 этапе 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации: Федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации 1994. № 32, ст. 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<sup>1</sup>, 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 определить, 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.

<sup>1</sup> 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>.

### Библиографический список

1. Алиева Л. В. Реализация Земельного кодекса РСФСР 1922 г. в контексте эволюции крестьянской по-земельной 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. Квириг 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. Аксененко, 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. Яцук 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 Studies. 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., Zhenet' 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 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 zemelnymi 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 a Tax, 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 sovet'skogo 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 rynek 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 sovet'skogo zemel'nogo prava* [General Theory of Soviet Land Law]. Ed. by G. A. Aksenok, 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 zakluchitel'noe slovo t. Rozita na soveshchaniy zemrabortnikov 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. Khaika O. A. *Kachestvennoe zemleustroystvo v Prussii* [Quality Land Management in Prussia]. Moscow, 1928. 122 p. (In Russ.).
27. Khitev V. *L'goty bednoty (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. Topomin. Moscow, 2001. 1272 p. (In Russ.).
32. Yashchuk T. F. *Sistematizatsiya 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. Wierchowski 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 of 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

#### 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