

# ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Ю.А. Бобровин

*Проанализированы различные толкования понятий «собственность», «частная собственность» и «владение» земель. Предложена классификация форм собственности по характеру использования земли, а не по субъектному составу или по формам присвоения земли. На основе принципа территориального верховенства (политического суверенитета) предложена иерархическая система управления собственностью на землю. Сформулированы возможные варианты вопросов для референдума по поводу управления собственностью на землю.*

По выражению одного из классиков экономической науки, доктора физики Петти У., труд есть отец богатства, а земля – его мать. Оценку всех предметов, по его мнению, следовало бы привести к двум естественным знаменателям – земле и труду. Поскольку земля не является продуктом труда, говорил Петти, то она есть особый товар, цена которого зависит от дохода с земли [1, с. 17]. В свою очередь доход с земли определяется эффективностью управления собственностью на неё.

Само понятие собственности в праве относится к числу базовых наряду с понятиями свободы, власти, здоровья, жизни и др. Традиционно наибольшее внимание праву собственности уделялось специалистами в области конституционного и гражданского права. Право собственности на природные ресурсы, в том числе на землю, однако приобретает специфическое содержание и особое значение в настоящее время. Люди ценят право собственности на дом, автомобиль, одежду, но иначе отдельные индивиды и целые этносы относятся к вопросу о собственности на землю, леса, воды, недра. Во многих случаях проявляется склонность вообще отказаться от применения понятия «собственность» к природе, хотя Конституция РФ требует не его игнорирования, а определения и усвоения его смысла [2, с. 183].

Исходные положения, регулирующие право собственности на землю и другие природные ресурсы, установлены ч. 2 ст. 9 Конституции РФ. Здесь сказано, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В тексте Конституции РФ содержание собственности на вышеназванные объекты специально не раскрывается. Однако в ст. 9 указывается на три качественных свойства земли и природных ресурсов:

1) по ч. 1 ст. 9 они обозначены как основа жизни и деятельности, т.е. дана их объективная характеристика, системно более высокая, чем имущественно-правовая, отвечающая потребностям гражданско-правового оборота;

2) содержание их принадлежности раскрывается через понятия «используются» и «охраняются»;

3) назван один из субъектов принадлежности, которым являются «народы, проживающие на соответствующей территории».

Это значит, что конституционно закрепленное ст. 9 право собственности на землю и природные ресурсы является экологическим; оно ставит целостные интересы охраны окружающей среды выше, чем интересы субъекта права собственности как одного из участников правового оборота. Вышеназванное право предполагает большие ограничения для субъекта собственности в его господстве над объектом, чем фактически в любом другом случае. По мнению Дубовик О.Л. и Бринчука М.М., конституционное право собственности на землю и природные ресурсы не противоречит, а соответствует его объявлению общественным достоянием [2, с. 186].

Специфическое содержание конституционного права собственности на землю и другие природные ресурсы состоит:

а) в определении публично-правового режима этих объектов. По мнению Дубовик О.Л., в этом вопросе существует большая путаница. По ст. 4 Конституции РФ суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию. При любом понимании суверенитета он является публично-правовым режимом, носитель которого – народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через избранные им органы;

б) в установлении прав субъектов на принадлежность земли, что осуществляется путем разграничения компетенции, т.е. ведения РФ (ст. 71), совместного ведения (ст. 72), ведения субъектов РФ (ст. 73). Надо иметь в

виду, что здесь формы собственности не принимаются во внимание;

в) в установлении обязанностей и правомочий государства в отношении земли, т.е. определении конституционного содержания права собственности и его публично-правового выражения [2, с. 187-188].

Основным диалектическим противоречием, подлежащим разрешению при управлении собственностью на землю, является, с одной стороны, публично-правовой режим земли как природного объекта и природного ресурса, а с другой стороны, допущение ст. 9 и 36 Конституции РФ права граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, а также провозглашение в ст. 2 человека, его прав и свобод высшей ценностью, признание, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства. В то же время, Российская Федерация, как определяет Конституция – социальное государство (ст. 7), в котором каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42).

Вторым важным фактором, определяющим механизм управления собственностью на землю, является толкование понятий «собственность», «частная собственность» и «владение» земель. По господствующему в российской литературе мнению, собственность рассматривается как экономическая категория и юридический институт – право собственности. Как экономическая категория – это отношения между людьми по поводу материальных благ, обусловленные принадлежностью данных благ одним лицам (или их коллективам) и отчужденностью от них всех других лиц. Право собственности в самом общем понимании – это единый, комплексный, многоотраслевой институт, который охватывает правовые нормы, закрепляющие, регулирующие и охраняющие состояние принадлежности (присвоенности) материальных благ конкретным лицам. Выделяют три функции данного института:

1) его нормы устанавливают принадлежность того или иного имущества определенному лицу;

2) они закрепляют правомочия собственника по владению, пользованию, распоряжению принадлежащим ему имуществом;

3) предусматривают правовые средства охраны прав и интересов собственника [2, с.183-184].

Иное понимание понятия «собственность» существует во многих западных странах. В римском праве под собственностью понималась полная власть над вещами [3, с.

141]. Выделяют два вида собственности: производственную, т.е. способную создавать новую собственность (например, земля, капитал) и личную – ту, что идет исключительно в потребление и удовлетворение насущных потребностей (например, жилище, одежда, оружие, драгоценности). Так это понимается в обиходе. Но в более широком смысле, по терминологии, которую усвоила западная теоретическая мысль, «собственность» с конца средних веков стала охватывать все лично присущее и принадлежащее человеку, включая его жизнь и свободу [4, с.15].

Пайпс Р. критикует некоторых современных теоретиков, оказавшихся под влиянием Маркса К. и предлагающих не отождествлять право собственности с предметом обладания. По их мнению, право собственности - это отношение не между собственником и предметом, и между собственником и другими людьми по поводу предмета обладания [4, с.15]. При этом Пайпс Р. отмечает, что в повседневном обиходе очень трудно видеть правовые различия между владением и собственностью, поэтому он слова «владение» и «собственность» использует как равнозначные [4, с. 15-16]. Однако в римском праве владение не имело ничего общего с собственностью [3, с. 170]. Владение означает реальное обладание имуществом, вещественным или неосязаемым, при отсутствии формального на то права: это собственность де-факто, но не де-юре. В истории человечества преобладала, а во многих частях мира используется и поныне именно эта форма обладания имуществом [4, с. 14].

В современной экономической теории получило развитие целое направление экономического анализа, именуемое неонституционализмом. Одной из наиболее известных теорий этого направления является экономическая теория прав собственности Коуза Р. и Алчиана А. [5, с. 70]. Своеобразие подхода этих авторов в предложенной ими «универсальной мета-теории» к трактовке собственности состоит в следующем.

Во-первых, они оперируют не понятием «собственность», а термином «право собственности». Не ресурс сам по себе является собственностью, а «пучок или доля прав по использованию ресурса – вот что составляет собственность». Полный «пучок прав» состоит из 11 элементов: права владения, права использования, права управления, права на доход, права суверена, права на безопасность, права на передачу благ в наследство и др. Права собственности понимаются как

санкционированные обществом поведенческие отношения между людьми, которые возникают в связи с существованием благ и касаются их использования. Иначе говоря, права собственности есть не что иное, как определенные «правила игры», принятые в обществе.

Во-вторых, феномен собственности выводится в этой теории из проблемы относительной редкости, или ограниченности ресурсов.

В хозяйственной (производственной) деятельности людей известны два основных правовых режима: частной собственности и государственной собственности, а также смешанные (на основе этих двух) правовые режимы. Право частной собственности означает, что отдельное физическое или юридическое лицо обладает всем «пучком» из 11 прав собственности или некоторыми элементами из этого пучка. Право государственной собственности означает, что всем «пучком прав» или различными его компонентами обладает государство [5, с. 71-74].

Канов В.И. также считает, что существуют только две формы собственности. «Когда права суверена принадлежат центральным органам власти, то такая форма собственности является государственной (публичной), хотя некоторые права передаются другим агентам хозяйственной деятельности. В том случае, если суверен – частное лицо, то кому бы ни принадлежали остальные элементы набора прав, объект природы будет находиться в частной собственности» [6, с. 35].

Вопрос же о частной собственности на землю остается одним из самых сложных и спорных в теории земельного права [7]. Маркс К. писал: «Политическая экономия исходит из факта частной собственности. Объяснения ее она нам не дает» [8, с. 86]. Соратник Маркса К. – Энгельс Ф. понимал под частной собственностью просто обособленную собственность семьи [9]. На основе более глубокого анализа К. Маркс сделал вывод, что «... к частной собственности мы приходим посредством «отчужденного труда». ... Хотя частная собственность и выступает как основа и причина отчуждения труда, в действительности она, наоборот, оказывается его следствием... Только на последней, кульминационной стадии развития частной собственности... обнаруживается ее тайна: частная собственность оказывается, с одной стороны, продуктом отчуждения труда, а с другой стороны, – средством его отчуждения, реализацией этого отчуждения» [8, с. 86].

Если у Маркса К. в основе определения частной собственности лежит понятие «отчужденный труд», то у классика американской экономики Джорджа Г. прямо противоположная категория «личный труд» [10]. Хайек Ф. полагал, что частная собственность относится к таким понятиям, которые в принципе не поддаются анализу и объяснению и которые существуют независимо от воли и сознания людей, как, например, Бог и Любовь [11]. Отметим также, что Маркс К. считал государственную (общенародную) собственность формой частной собственности. «Коммунизм... на первых порах выступает как всеобщая частная собственность. Для такого рода коммунизма общность есть лишь общность труда и равенство заработной платы, выплачиваемой общинным капиталом, общиной, как всеобщим капиталистом» [8, с. 114-115].

По мнению Адиханова Ф.Х., большинство авторов понимают под собственностью форму присвоения материальных благ [12, с. 42]. Она может быть индивидуальной, коллективной и общественной. Правовой формой индивидуального присвоения выступает собственность граждан, а коллективной – собственность юридических лиц. Правовой формой общественного присвоения являются государственная и муниципальная собственность. Общая правовая форма индивидуальной и коллективной собственности – частная собственность, а государственной и муниципальной – публичная собственность. По мнению Адиханова Ф.Х., «иные» формы закон не называет, не знает их пока и практика [12, с. 42]. Он полагает, что частная собственность на земельный участок может быть как индивидуальной, принадлежащей одному лицу, так и общей. К таким участкам, например, можно отнести, по мнению Адиханова Ф.Х., участок, принадлежащий фермерскому хозяйству (ст. 258 ГК РФ) [12, с. 43].

Правовое содержание понятия «объединение граждан» из п. 1 ст. 36 Конституции РФ раскрыто в постановлении Конституционного Суда (КС) РФ от 24.10.1996 г. №17-П. КС РФ признал, что объединения граждан – это юридические лица. Таким образом, статья 36 Конституции РФ закрепляет право граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) иметь в частной собственности земельные участки [13, с. 126]. Это же положение закреплено и в п.1 ст.15 Земельного кодекса РФ. Но, как известно, крестьянское (фермерское) хозяйство не является юридическим лицом. Означает ли это, что объеди-

нение граждан, создавших фермерское хозяйство, имеет земельный участок не в частной собственности? А общая собственность на землю двух или нескольких лиц (глава 14 ГК РФ), не образовавших при своем объединении юридического лица – это какая форма собственности?

По нашему мнению, в основу классификации форм собственности на землю и другие природные ресурсы необходимо положить не форму присвоения этих ресурсов (индивидуальная, коллективная, общественная), и не субъектный состав собственников, как в п.2 ст.9 Конституции РФ (частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности), а характер использования земли и других природных ресурсов: потребительский, товарный или политический.

Считаем, что общую форму собственности на земельные участки необходимо отнести к «иным» формам собственности. При этом, если использование земли носит товарный характер (например, фермерское хозяйство), то это общая (иная) частная собственность. Если же использование земли носит потребительский характер, то это личная (другой вид «иной») собственность субъекта земельных правоотношений – гражданина или семьи (жилой дом, гараж или погреб с земельным участком, дача, сад, огород, личное подсобное хозяйство).

Государственная и муниципальная (публичная) форма собственности также может иметь двоякий характер использования: товарный (производственный) и политический. Если земельные участки находятся в муниципальной или государственной собственности (федеральной или субъектов РФ) по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, – то использование земли носит товарный характер, и, следовательно, это частная государственная и муниципальная собственность. Во всех остальных случаях (особо охраняемые территории, земли для обеспечения космической деятельности, обороны и т.п.) – использование земли носит «политический» характер и это государственная и муниципальная публичная собственность.

Очевидно, что правоотношения по поводу земли как природного объекта и природного ресурса (п.1.1 статьи 6 ЗК РФ) являются предметом публичного права, по поводу же земельных участков (пп 1.2 и 1.3 статьи в ЗК РФ) – в основном, предметом частного права. Соответственно, в части публичного права земельное право необходимо рассматривать

во взаимодействии с экологическим и природно-ресурсным правом в связи с «политическим» характером использования земли, а в связи с товарным и потребительским характером использования земельных участков – во взаимодействии с гражданским законодательством.

Важно отметить, что в действующем законодательстве не раскрывается содержание понятия «земля» [14, с. 31]. В статье 6 ЗК РФ дается определение лишь «земельного участка» как одного из объектов земельных отношений – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. Отметим здесь, что под определение «земельного участка» подходит и вся территория (весь земельный фонд) Российской Федерации в пределах ее государственных границ.

Личная собственность признавалась еще в Древнем Риме [3, с. 139]. В то время все орудия производства и все продукты совместного труда представляли коллективную и общественную собственность рода. Личную собственность отдельных членов рода составляли предметы, предназначенные для удовлетворения самых необходимых личных потребностей каждого индивидуума: одежда, обувь, индивидуальные орудия, украшения. Первым шагом к созданию частной собственности стало выделение групповой собственности консорциума [3, с. 140] или семьи [9] при переходе от присваивающей экономики к производящей [15, с. 38], т.е. при изменении характера использования вещей, в том числе земли. Однако нельзя считать, что с возникновением частной собственности исчезли бытовые потребности субъектов правоотношений (индивида, семьи), для удовлетворения которых и служит личная форма собственности, в том числе на землю.

Нерсесянц В.С. полагает, что сложность нашего пути к настоящей собственности (а вместе с тем – к праву, свободе и т.д.) состоит в том, что от обезличенной социалистической собственности необходимо перейти к индивидуализированной собственности, но вместе с тем это не может быть возвратом к частной собственности [16, с. 335]. Он считает, что за каждым гражданином должно быть признано право на равную для всех граждан долю во всей десоциализируемой собственности. Новый, постсоциалистический строй с такой гражданской (цивильной, гражданской) собственностью можно в отличие от капитализма и социализма назвать цивилиз-

мом, цивилитарным строем (от латинского слова *civis* – гражданин) [16, с. 337].

Предлагаемая Нерсисянцем В.С. бесплатная индивидуализация десоциализируемой собственности предполагает последовательное отрицание как претензий государства (т.е. системы государственных органов и отдельных ее звеньев) на социалистическую собственность, так и, следовательно, его права на долю в десоциализированной собственности. За государством признается лишь право на налоги, но не на доходы от объектов десоциализируемой собственности [16, с. 338].

После признания гражданской собственности, по мнению Нерсисянца В.С., к платной приватизации могут быть допущены все объекты общей собственности граждан (включая и землю), за исключением объектов общенационального значения. При этом определенная часть некоторых, допущенных к обороту объектов (например, часть земли, полезных ископаемых и т.д.), должна оставаться в общей собственности граждан, т.е. не продаваться, а, скажем, сдаваться в аренду и т.д. Иначе говоря, в общей собственности всех граждан должна оставаться определенная часть наиболее ценных объектов, необходимая и достаточная для экономически эффективного и результативного функционирования исходной конструкции гражданской собственности [16, с. 340].

Однако Нерсисянец В.С. не предлагает механизм управления этой «общей собственностью всех граждан», тем более для «экономически эффективного и результативного функционирования» всей конструкции гражданской собственности. А за государством, напомним, Нерсисянец В.С. признает лишь право на налоги [16, с. 338], но не на управление общей собственностью.

В отличие от Нерсисянца В.С., Бороздин С.В. полагает, что с позиции развития капиталистических отношений наиболее рациональным вариантом выглядит национализация земли [17, с. 178]. В государственном масштабе история демонстрирует четыре принципиальных варианта земельных отношений, которые в различном сочетании определяют модель аграрного устройства общества.

1. Государственное землевладение, которое организует на земле соответствующее производство путем развития различных хозяйственных структур, а также сдает землю в аренду.

2. Наличие помещичьего и крестьянского землевладения, которое непосредственно ведет сельскохозяйственное производство, т.е. авансирует дополнительный капитал в свою же собственность.
3. Наличие землевладельцев (помимо государства), которые сдают землю во временное пользование тем, кто непосредственно авансирует капитал и ведет свое хозяйство на чужой земле.
4. Земля арендуется оптом крупными предпринимателями и затем образуется система ее использования по типу римских «кондукторов», т.е. с последующей сдачей в субаренду (крупную и мелкую). При этом земля может арендоваться как у государства – собственника, так и других собственников: юридических и физических лиц [17, с. 179].

Если учитывать то, что земля как естественный фактор, является общественным достоянием, а государство выражает интересы общества, то большинство из указанных вариантов выступают, по мнению Бороздина С.В., неоправданным посредничеством, мешающим свободному общественному авансированию капитала. Это четко прослеживается на типичном примере, когда взаимоотношения складываются между непосредственным организатором сельскохозяйственного производства и крупными земельными собственниками: помещиками, капиталистами, банками и другими физическими и юридическими лицами, сдающими свои наделы в аренду [17, с. 179].

По мнению Бороздина С.В., в любой общественной формации и в любой исторический период земельные отношения собственника и пользователя земли и властных структур, как рокового треугольника, определяют модель и уровень развития аграрной сферы [17, с. 36-37]. Он полагает, что государственное владение землей позволяет экономить значительные ресурсы свободному предпринимателю для его производственных целей, аккумулировать и использовать ресурсы, поступающие от сельскохозяйственных производителей, организовывать рациональный землеоборот, отдавая предпочтение наиболее эффективным землепользователям и осуществляя постоянные мероприятия по поддержанию плодородия угодий, дифференцированно подходить к различным землепользователям, стимулируя приоритетные направ-

ления. Словом, реализовывать все те очевидные преимущества, которые стоят за схемой отношений между государством – собственником земли и физическими и юридическими лицами – пользователями этой земли. Все те преимущества, которые уже имеют удачный пример в истории некоторых государств (Бороздин С.В. фактически отождествляет понятия «собственность» и «владение землей») [17, с. 184-185].

Интересно, что некоторые зарубежные ученые высказывают предложения, близкие по сути к взглядам Бороздина С.В. Так, английский специалист Харрисон Ф. полагает, что Россия располагает интеллектуальным потенциалом и природными ресурсами, позволяющими ей создать самую эффективную социальную и экономическую модель из когда-либо существовавших в истории человечества – это Российская модель третьего пути развития [18, с. 41]. Сейчас у России есть исторический шанс. Она может либо повторить прошлые ошибки, сохранив систему налоговой эксплуатации, либо порвать с прошлым и двинуться по пути процветания. Результаты зависят от того, как Россия решит проблемы формирования структуры налогообложения и системы прав собственности на землю. Окончательное решение остается за населением России и его представлением о свободе, и здесь русским людям есть чему поучиться у Толстого Л.Н., считает Харрисон Ф. [18, с. 43]. В России только Толстой, по мнению Харрисона Ф. [18, с. 43], понимал, как личная свобода и целостность общества были разрушены частным присвоением ренты от земли, принадлежащей обществу. Используя работы Джорджа Г. (книгу «Прогресс и бедность», 1879), он смог предложить практический механизм решения вопроса. Толстой Л.Н. отмечал, что путем обобществления земельной ренты можно выровнять преимущества, получаемые от владения земельными наделами, эффективно распределить землю по видам землепользования и в то же время обеспечить общество финансовыми средствами для исполнения своих обязанностей перед человеком. Это та модель, которая, по мнению экономистов всех убеждений, может обеспечить максимальное благосостояние человеку и обществу. Эта модель была одним из вариантов выбора, стоящих перед русскими царями и перед большевиками. Те и другие ее отвергли. Если от династии Романовых было бы неразумно ожидать, чтобы они разрушили основу своей самодержавной власти, то подобное объяснение неправомерно

но для тех, кто считает себя революционером [18, с. 43-44].

Американский ученый Тидеман Н. предлагает частное владение как альтернативу аренде и частной собственности для сельскохозяйственной земли [19, с. 30]. Подобно частной собственности, система частного владения землей включает права на землю, которые не имеют даты окончания срока действия и свободно передаются. Следовательно, владелец земли может быть уверен в получении полной отдачи (прибыли) от любых улучшений, которые он произвел на земле. Подобно аренде, система частного владения землей включает обязательство производить регулярные платежи государству за пользование землей. Однако платеж определяется не по полной рентной стоимости земли, а по рентной стоимости, которую земля имела бы в неулучшенном состоянии. Этот сбор государством стоимости, которая обеспечивается природой и местоположением, означает признание идеи, что земля является общим достоянием всех поколений и должна быть доступной всем поколениям на одинаковых условиях. Это обеспечивается тем, что цены на право владения будут соответствовать лишь стоимости улучшений земли и, следовательно, не будут чрезмерными. Это исключает прибыль от спекуляции землей. И это дает непрерывающийся источник доходов для государства [19, с. 30-31].

Таким образом, по мнению Тидемана Н., частное владение землей является формой приватизации земли, которая объединяет привлекательные черты аренды и частной собственности без их недостатков. Частные владельцы получают права владения и пользования на такое количество земли, какое пожелают, в течение такого времени, как пожелают, и право передачи ее тому, кому пожелают, на любых взаимно согласованных условиях. Это дает стимулы для эффективных улучшений на земле [19, с. 34].

Соотношение вещных прав собственности и владения является одним из спорных вопросов в теории права до настоящего времени. С одной стороны, в соответствии со статьей 209 Гражданского кодекса (ГК) РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом, в том числе земельным участком. В то же время статья 5 Земельного кодекса (ЗК) признает участниками земельных отношений землевладельцев – лиц, владеющих и пользующихся земельными участками на праве

пожизненного наследуемого владения (статья 266 ГК РФ).

Право пожизненного наследуемого владения землей фактически представляет собой завуалированную форму ограниченного права частной собственности, закрепленную впервые в Основах законодательства СССР о земле 1990 г. [14, с. 149].

Более того, статья 234 ГК РФ фактически уравнивает титулы собственника и владельца, устанавливая, что гражданин или юридическое лицо, не являющиеся собственниками имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющие как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретают право собственности на это имущество (приобретательная давность).

В [20, с. 78-79] отмечается, что еще со времен античности в практике юриспруденции утвердилось положение о том, что фактический владелец вещи, независимо от того, есть ли у него или нет основания на такое владение, и даже при серьезных сомнениях на этот счет, имеет в более или менее развитой юридической системе право на защиту своего владения, в том числе и в отношении законного собственника. Какова причина такого порядка? В этом уже ряд десятилетий разбирается юридическая наука. По мнению Покровского И.А.: «... в институте защиты владения дело идет не о собственности и вообще не о таком или ином имущественном праве, а о начале более высоком и идеальном – о насаждении уважения к человеческой личности как таковой» [20, с. 79].

Рассматривая земельные отношения с позиций естественного права [21, с. 16] и используя в качестве источников земельного права в России не только местные традиции и обычаи, но и римское право, и современные теории собственности, а также опыт других стран, представляется логичным по аналогии с римским правом вывести право владения из пучка (состава) прав собственности. Учитывая, что земельные отношения являются предметом публичного (референдумного) права, такое решение может быть принято лишь путем всенародного референдума.

Важно подчеркнуть, что выделение права владения из состава прав собственности не противоречит Конституции РФ, и поэтому в ней не требуется изменений по результатам референдума.

Отдельные элементы такого подхода к правам собственности на природные ресурсы

уже закреплены в российском законодательстве. Так недра России являются государственной собственностью (Закон РФ «О недрах»), а лесной фонд находится в федеральной собственности (статья 19 Лесного кодекса РФ). В статье 13 Водного кодекса РФ указывается, что понятие владения не применимо во всей полноте к водным объектам, поскольку сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена. Наконец, сохраняется право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной и муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения в действие нового Земельного кодекса (статья 21 ЗК РФ).

По мнению Адиханова Ф.Х., юридическим основанием управления природными ресурсами является преимущественно право государственной собственности на природные ресурсы и политический суверенитет (право территориального верховенства) государства на территории расположения природных ресурсов [22, с. 77]. Крассов О.И. также считает, что правовой основой управления в сфере использования и охраны земель является право территориального верховенства государства [14, с. 173]. Авторы учебника по земельному праву России [23] подчеркивают, что земельное право имеет свои особенности не только в структуре (системе) построения, но и в содержании правового регулирования отдельных видов земельных отношений. Государство регулирует земельные отношения и как властная политическая организация (суверен), и как собственник земли. Поэтому бывает трудно различить, в каком именно качестве выступает государство, принимая те или иные правовые нормы или издавая распоряжения, касающиеся земли. Однако такое различие необходимо не только ради «чистоты» юридического анализа, но и ради практических соображений.

В теории права власть государства, не связанная с его титулом собственника, получила название «империум» (латинское слово, означающее высшую юрисдикцию), а правомочия государства, вытекающие из его титула собственника, – «доминиум» (латинское слово, означающее правомочия собственника).

Один из основных принципов земельного права заключается в том, что юридическая власть государства (империум) – выше, чем его полномочия, вытекающие из титула собственности (доминиум). Этот принцип может

выражаться на всех уровнях власти. Например, в современных США федеральные ведомства – владельцы земли официально не платят налогов тем штатам, где располагаются их земли, но отчисляют им часть своих земельных доходов. Тем самым признается, что государственная «власть» выше, чем «собственность» [23, с. 9-10].

Это превосходство нередко выражается в рамках деятельности одного и того же органа власти – когда принимаемые им нормы права отдают предпочтение общегосударственным («нехозяйственным») интересам перед хозяйственными. На этой основе могут формироваться некоторые дополнительные принципы земельного права [23, с. 10], которые изложены в статье 1 Земельного кодекса РФ. Выделим два из них:

1. Приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.
2. Сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему участком.

Эти принципы земельного права фактически следуют из статьи 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

По признанию Дубовик О.Л., вопрос о функциях управления природными ресурсами очень сложен, поэтому в литературе нет единого подхода к его решению. Она считает ошибочным утверждение, что государственное управление природными ресурсами осуществляют органы представительной (законодательной), исполнительной, судебной власти, прокуратуры, что суды и прокуратура осуществляют управление в данной области посредством правоприменения [2, с. 206].

Бринчук М.М. относит к органам общей компетенции, осуществляющим государственное управление использованием и охраной природных ресурсов, следующие институты [24, с. 226]:

1. Федеральное собрание РФ;

2. Президент России;
3. Правительство России;
4. Администрация субъектов РФ;
5. Органы местного самоуправления.

По мнению же Дубовик О.Л., к органам общего управления относятся Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления [2, с. 207], т.е. она исключает из органов управления законодательную ветвь власти, которую Бринчук М.М. ставит на первое место в иерархии государственного управления (даже выше Президента РФ). В то же время он признает, что, с учетом действия принципа разделения властей, роль Федерального собрания РФ в государственном управлении природопользованием и охраной окружающей среды минимальна [24, с. 227].

К важнейшим функциям управленческой деятельности Президента РФ, предусмотренных Конституцией, можно отнести определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства; нормотворчество; организацию системы центральных органов исполнительной власти России; гарантии соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды [24, с. 227].

По нашему мнению, требуется уточнить функцию Президента РФ в сфере управления собственностью на землю как природным объектом и природным ресурсом, с одной стороны, и земельным участком – всей территорией России в пределах ее государственных границ, - с другой.

В теории управления руководствуются несколькими принципами, среди которых: принцип единства; принцип иерархии; принцип децентрализации [25, с. 62-65].

Принцип единства требует совместного рассмотрения системы как целого и как совокупности частей (элементов). Этот принцип ориентирован на «взгляд внутрь» системы, на расчленение ее с сохранением целостных представлений о системе [25, с. 63].

Принцип иерархии вводит ранжирование частей. Это упрощает разработку системы управления и устанавливает порядок рассмотрения частей [25, с. 64]. Иерархия – это многоуровневая древовидная структура с отношениями подчиненности сверху вниз. В реальных системах встречаются отступления

от идеальной иерархической структуры: связь только с одним элементом нижнего уровня («синекура»); связь более чем с одним элементом высшего уровня («двойное подчинение»); связь с высшим уровнем помимо непосредственного верхнего («дислокация»); более одного элемента на самом верху («незавершенность»); связь сверху вниз с элементами разных уровней («неоднородность»); связь между элементами одного уровня («зависимость»); связь с окружающей средой помимо верхнего уровня («нарушение субординации») и их комбинации [26, с. 375].

Принцип децентрализации – это сочетание в сложных системах централизованного и децентрализованного управления, которое, как правило, заключается в том, что степень централизации должна быть минимальной, обеспечивающей выполнение поставленной цели.

Недостаток децентрализованного управления – увеличение времени адаптации системы. Он существенно влияет на функционирование системы в быстро меняющихся средах. То, что в централизованных системах можно сделать за короткое время, в децентрализованной системе будет осуществляться весьма медленно.

Недостатком централизованного управления является сложность управления из-за огромного потока информации, подлежащей переработке в старшей системе управления. Поэтому в сложной системе обычно присутствуют два уровня управления. В медленно меняющейся обстановке децентрализованная часть системы успешно справляется с адаптацией поведения системы к среде и с достижением глобальной цели системы за счет оперативного управления, а при резких изменениях среды осуществляется централизованное управление по переводу системы в новое состояние [25, с. 65].

В настоящее время в системе государственного управления собственностью на землю нарушается принцип единства управления из-за многообразия форм собственности на землю. Нарушается также принцип иерархии управления, во-первых, из-за незавершенности системы управления (более одного элемента на самом верху); во-вторых, из-за неоднородности системы управления (связь сверху вниз с элементами разных уровней); в-третьих, из-за нарушения субординации (связь с окружающей средой помимо верхнего уровня).

Нельзя назвать современную ситуацию в России и мире «медленно меняющейся», в

которой возможно децентрализованное управление собственностью на землю. По мнению министра сельского хозяйства Гордеева А.В., «если не взяться за ум, страна физически утратит сельские территории, с которых сбежали крестьяне». По его словам, последний доклад Пентагона называет главной угрозой не терроризм, а локальные войны за доступ к земле и чистой воде. Мы можем столкнуться с территориальными претензиями со стороны перенаселенных стран [27, с. 5].

По нашему мнению, повысить эффективность управления собственностью на землю можно, если привести систему государственного управления в соответствие с вышеназванными принципами. Первым шагом в этом направлении должно быть официальное наделение Президента РФ полномочиями высшего должностного лица в иерархии государственного управления собственностью на землю. Поскольку в соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а земельные отношения относятся к сфере публичного (референдумного) права, то такое наделение полномочиями возможно лишь путем референдума.

С учетом изложенных выше различных толкований понятий «собственность», «частная собственность» и «владение» землей, возможна постановка на референдум вопроса в двух вариантах:

1. Согласны ли Вы, оставаясь собственником индивидуализированной доли в едином земельном фонде Российской Федерации, передать право владения, выделенное из состава прав собственности, Президенту Российской Федерации?

2. Согласны ли Вы, оставаясь собственником индивидуализированной доли в едином земельном фонде Российской Федерации, передать единый земельный фонд России в доверительное управление Президенту Российской Федерации в соответствии с Земельным и Гражданским кодексами РФ?

Положительный ответ на референдумный вопрос не только повысит, по нашему мнению, эффективность государственного управления собственностью на землю, но и логически дополнит концепцию гражданской (цивилитарной) собственности на землю и другие природные ресурсы Нерсисянца В.С. [16, с. 336-343].

ЛИТЕРАТУРА

1. Костюк В.И. История экономических учений. – М.: ЦЕНТР, 1998. – 224 с.
2. Дубовик О.Л. Экологическое право. – М.: Проспект, 2004. – 584 с.
3. Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право. – М.: Зерцало, 2000. – 448 с.
4. Пайпс Р. Собственность и свобода. – М.: МШПИ, 2000. – 416 с.
5. Курс экономической теории/ Под ред. М.Н. Чепурина, Е.А. Киселевой– Киров: АСА, 1997. – 624 с.
6. Канов В.И. Собственность на землю и рента// Проблемы собственности на природные ресурсы. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1999. – 82 с.
7. Иконицкая И.А. Земельное право РФ: теория и тенденции развития. – М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1999. – 127 с.
8. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 42. – М.: Политиздат, 1964.
9. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. – М.: Политиздат, 1976. – 240 с.
10. Джордж Г. Прогресс и бедность. – М.: Экономика, 1992. – 214 с.
11. Хайек Ф. Дорога к рабству. – М.: Экономика, 1992. – 176 с.
12. Адиханов Ф.Х. Земельное право. – Барнаул: Изд-во АГУ, 2003. – 271 с.
13. Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу РФ. – М.: Юрист, 2002. – 782 с.
14. Крассов О.И. Земельное право. – М.: Юрист, 2000. – 624 с.
15. Теория государства и права/ Под ред. В.М. Корельского и В.В. Перевалова. – М.: Норма, 2001. – 616 с.
16. Нерсесянц В.С. Философия права. – М.: Норма, 2004, - 656 с.
17. Бороздин С.В. Земельные отношения и аграрные реформы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Единство, 2002. – 239 с.
18. Харрисон Ф. Российская модель третьего пути развития// Проблемы собственности на природные ресурсы. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1999. – 82 с.
19. Тидеман Н. Частное владение как альтернатива аренде и частной собственности для сельскохозяйственной земли// Проблемы собственности на природные ресурсы. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1999. – 82 с.
20. Алексеев С.С. Тайна права. – М.: НОРМА, 2001. – 176 с.
21. Алексеев С.С. Философия права. – М.: НОРМА, 1999. – 336 с.
22. Адиханов Ф.Х. Экологическое право России. – Барнаул: Изд-во АГУ, 1998. – 347 с.
23. Земельное право России/ Ю.Г. Жариков, В.Х. Улюкаев, Г.А. Ларионов, О.Н. Макаров. – М.: Былина, 1997. – 402 с.
24. Бринчук М.М. Экологическое право. – М.: Юрист, 2000. – 688 с.
25. Системный анализ в управлении/ В.С. Анфилатов, А.А. Емельянов, А.А. Кукушкин. Под ред. А.А. Емельянова. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 368 с.
26. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Основы системного анализа. – Томск: Изд-во НТЛ, 2001. – 396 с.
27. Российская газета, №30 (3699), 15.02.2005 г.