

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНСТРУКЦИИ «НАРОДНОЕ ДОСТОЯНИЕ» НА ПРИМЕРЕ ЛЕСНОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ИСТОРИИ РОССИИ

© 2019 г. А. Ю. Пуряева

Приволжское управление Ростехнадзора, Казань

E-mail: asemyanova@mail.ru

Поступила в редакцию 27.02.2018 г.

В представленной статье автор демонстрирует присутствие понятия «народное достояние» в истории лесного и земельного законодательства России, анализирует изменение его смысловой нагрузки. Нераскрытие законодателем применяемого в источниках права термина «народное достояние», сводит его фактически к декларативному. Подчеркивается необходимость раскрытия указанного понятия. Хронологически выводятся временные рамки изменения содержания понятия «народное достояние» с 1917 г. по настоящее время в текстах документов. Применение современным законодателем схожих конструкций: «национальное достояние», «общенациональное достояние» и т.п. в иных отраслях законодательства подчеркивает актуальность проблемы исследования.

Ключевые слова: земля, лес, земельное законодательство, лесное законодательство, народное достояние, общенародное достояние, социализация, национализация, собственность, государственная собственность, общенародная собственность, национальное достояние, общенациональное достояние.

DOI: 10.31857/S013207690004887-7

Следует понимать, что применяемые в нормативных правовых актах термины в идеале должны быть раскрыты. Однако на протяжении истории государства и права встречаются не только не раскрытые термины или раскрываемые термины с нарушением правовых и логических правил, но и термины, со временем меняющие свое содержание, а также термины, балансирующие на грани декларативных (практически не правовых) конструкций, которые не просто встречаются в правовых документах, а должны быть восприняты и так или иначе поняты и реализованы. В настоящей статье постараемся разобраться с пониманием термина «народное достояние» в разрезе истории лесного и земельного законодательства России.

Когда Декретом от 26 октября (8 ноября) 1917 г. «О земле»¹ (ст. 1 Крестьянского наказа о земле), Декретом ВЦИК от 4 марта (19 февраля) 1918 г. «О социализации земли»², Декретом от 27 мая 1918 г. «О лесах»³ было закреплено, что право частной собственности на землю отменяется навсегда, и вся земля, в том числе леса, обращается во все-народное достояние, указанное понятие не было

раскрыто в текстах самих декретов и иных нормативных актов. Статьей 2 Декрета «О лесах» леса объявлялись общенародным достоянием Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Г.Н. Полянская писала: «Советская власть...объявила леса исключительной собственностью государства. Национализация лесов провозглашена Декретом “О земле”»⁴. «Неверно ставшее общим местом в современной литературе по земельному праву... право исключительной государственной собственности на землю, недра, леса, воды было установлено буквально в первые часы Советской власти и именно в “Декрете о земле”»⁵. Заметим, что термин “национализация” в декретах не использовался. По мнению О.И. Крассова, также земли и леса «были национализированы и объявлялись общенародным достоянием»⁶. А. Павлов пишет, что социализация земли противоплагается национализации, т.е. огосударствлению⁷.

⁴ Полянская Г.Н., Рускол А.А. Советское земельное право: учеб. М., 1951. С. 173.

⁵ Иванов А.А. Общее (народное) достояние и право государственной собственности // Правоведение. 1990. № 5. С. 38.

⁶ Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. М., 1990. С. 12.

⁷ См.: Энциклопедия государства и права / под ред. П. Стучка. Т. 2. М., 1925–1926. С. 964–967.

¹ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1, ст. 2.

² См.: СУ РСФСР. 1918. № 25, ст. 346.

³ См.: СУ РСФСР. 1918. № 42. ст. 522.

«Достояние — это имущество, собственность»⁸. Можно ли говорить, о том, что возникла народная собственность? Национализация — это передача из частной собственности в собственность государства⁹. Большая Советская Энциклопедия раскрывает понятие «социализация земли» как переход земли из частной собственности в общенародное достояние¹⁰, а «национализация земли» как ликвидация частной собственности на землю и переход ее в собственность государства¹¹. Конституция РСФСР 1918 г. провозгласила проведенную социализацию земли и объявила весь земельный фонд общенародным достоянием, переданный трудящимся на началах уравнительного землепользования. «Все леса, недра и воды общегосударственного значения, а равно и весь живой и мертвый инвентарь, образцовые поместья и сельскохозяйственные предприятия объявляются национальным достоянием» (п/п. а), б) ст. 3 Конституции РСФСР 1918 г.)¹². До принятия Декрета «О лесах» уже принятая Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа в январе 1918 г., которая вошла в Конституцию РСФСР от 10 июля 1918 г., объявила Россию Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов. По Конституции РСФСР 1918 г. банки перешли именно в «собственность Рабоче-Крестьянского государства». Например, Декретом от 8 июня (26 мая) 1918 г. «О национализации Третьяковской галереи»¹³ Московская Художественная Галерея была объявлена сразу именно государственной собственностью РСФСР, т.е. в Декрете «О лесах» 1918 г. могла быть сформулирована и «государственная собственность». Но этого не было сделано. Каков смысл конструкции «общенародная собственность РСФСР»? Г.Н. Полянская не комментировала разницу между понятиями «общенародное достояние» и «государственная собственность», ставя без сомнения между ними знак равенства¹⁴. О.А. Авраменко пишет: «Для того чтобы сохранить власть, партия большевиков сформулировала решение вопроса о земле так, чтобы, с одной стороны, удовлетворить крестьян тем, что земля отнималась у прежних частных собственников, а с другой стороны, сохранить контроль над земельными ресурсами. Поэтому в узаконениях использовались неопределенные

формулировки: “переход земли во всенародное достояние” или “частная собственность на землю отменена навсегда”. При этом не выясненным оставался вопрос о том, в чью собственность перешла земля». О.А. Авраменко поясняет, что «между фактической и юридической национализацией земли имелся значительный промежуток времени, в который юридический собственник земли оставался неизвестным»¹⁵.

В.И. Ленин писал в ноябре 1917 г.: «Товарищи рабочие, солдаты, крестьяне и все трудящиеся! Берите всю власть в руки своих Советов. Берегите, храните, как зеницу ока, землю, хлеб, фабрики, орудия, продукты, транспорт — все это отныне будет всецело вашим, общенародным достоянием. <...> Эти декреты, которые практически не могли быть проведены сразу и полностью, играли большую роль для пропаганды... Декреты — это инструкции, зовущие к массовому практическому делу. Вот что важно. Пусть в этих декретах многое негодно, много такого, что в жизнь не пройдет...»¹⁶. «Когда мы обещали крестьянству социализацию земли, мы сделали этим уступку, ибо мы понимали, что сразу национализацию ввести нельзя»¹⁷. Уступка, о которой идет речь, — это провозглашение общенародного достояния в текстах декретов, а затем последовала национализация — передача имущества в собственность государства. «Социализация земли — переход земли в общенародное достояние. В России требование социализации земли получило распространение как главный принцип аграрной программы партии эсеров... Аграрная программа эсеров объективно соответствовала крестьянским настроениям...»¹⁸. Большевики хотели провести сразу национализацию, т.е. переход в «собственность государственную», но пришлось оформить «народное достояние», «то есть народную собственность»¹⁹.

Спустя пять лет после революции большевики даже не скрывали, что «народная собственность» или «народное достояние» — это лозунг для борьбы с антагонистическим классом²⁰. Произошедшее Советская историческая энциклопедия объясняла

⁸ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2003. С. 177.

⁹ См.: там же. С. 398.

¹⁰ См.: Большая Советская Энциклопедия: в 30 т. Т. 17. 3-е изд. М., 1974. С. 221, 222.

¹¹ См.: там же. С. 357.

¹² См.: СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.

¹³ См.: СУ РСФСР. 1918. № 39, ст. 511.

¹⁴ См.: Полянская Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959. С. 59, 106, 107, 112, 167.

¹⁵ Авраменко О.А. Гражданское право РСФСР в период НЭПА: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 163, 164.

¹⁶ К населению. 5 (18) ноября 1917 г. // Ленин В.И. Избр. произв.: в 4 т. Т. 3. 2-е изд. М., 1988. С. 24.

¹⁷ Ленин В.И. Указ. соч. С. 254.

¹⁸ Советская историческая энциклопедия: в 16 т. Т. 13. М., 1971. С. 396.

¹⁹ Пуряева А.Ю. Лес как общенародное достояние в России с 1917 г. — до вступления в силу Лесного кодекса РСФСР 1923 г. // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 1(21). С. 217–221.

²⁰ См.: Митрофанов А. Аграрный вопрос перед октябрем // Сельскохозяйственная жизнь. 1922. № 7. С. 10.

так: «В силу конкретно-исторических особенностей обстановки в России национализация земли в советском законодательстве 1917–18... излагалась в формулировке программы социализации земли»²¹. Только 7 июля 1923 г. Лесной кодекс РСФСР в п. 1 Основных положений впервые юридически закрепил право государственной собственности на леса: «Все леса и земельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном для того порядке от земель иного назначения, составляют собственность Рабоче-Крестьянского Государства и образуют единый государственный лесной фонд»²². Аналогичное положение было закреплено относительно земель в пределах РСФСР в п. 2 Основных положений Земельного кодекса РСФСР 1922 г.: как собственность Рабоче-Крестьянского Государства²³. На основе Конституции СССР 1924 г.²⁴ Конституция РСФСР от 11 мая 1925 г. в ст. 15 закрепляла: «Вся земля, леса, недра, воды, а равно фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи составляют собственность Рабоче-Крестьянского государства»²⁵. Исключительную государственную собственность на землю и леса подчеркивал Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. (ст. 53)²⁶.

Понятие «всенародное достояние» впервые было раскрыто только в Конституции СССР 1936 г., раскрыто как равное понятию «государственная собственность». Так, в ст. 5 было установлено следующее: «Социалистическая собственность в СССР имеет либо форму государственной собственности (всенародное достояние), либо форму кооперативно-колхозной собственности (собственность отдельных колхозов, собственность кооперативных объединений)»²⁷. Статья 6 гласила, что земля, леса являются государственной собственностью, т.е. всенародным достоянием. Практически Основной Закон соединил два разных понятия в одно, смешав их. «Поскольку государство в политико-правовом смысле является единой и единственной организацией, которая способна

охватить собой все общество в целом и каждого его члена в отдельности, на протяжении ряда лет определения “государственная” и “общенародная” применительно к собственности рассматривались в советской юридической доктрине в качестве синонимов»²⁸.

Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1962 г. в преамбуле устанавливали, что основу экономической системы СССР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. В ст. 21 Основы раскрывали понятие государственной собственности как общее достояние всего советского народа, основная форма социалистической собственности. Земля, ее недра, воды и леса состоят в исключительной собственности государства и предоставляются только в пользование. В 1964 г. принимается Гражданский кодекс РСФСР²⁹, в преамбуле которого также фигурирует форма государственной (общенародной) собственности.

Конституция СССР 1977 г.³⁰ закрепляла, что государственная собственность – общее достояние всего советского народа, основная форма социалистической собственности, и в исключительной собственности государства находятся: земля, ее недра, воды, леса (ст. 11). Государственной собственностью в соответствии со ст. 13 Конституции СССР 1977 г. являлась общесоюзная собственность, собственность союзных республик, собственность автономных республик, автономных областей, автономных округов, краев, областей и других административно-территориальных единиц (коммунальная собственность)³¹. Аналогично Конституции СССР 1977 г. Конституция РСФСР 1978 г.³² закрепляла, что леса находятся в исключительной собственности государства, а затем перестала упоминать в своем тексте леса и определять на них форму собственности. Например, в редакции от 1 ноября 1991 г. было закреплено, что земля, ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. В абз. 1

²¹ Советская историческая энциклопедия: в 16 т. Т. 10. М., 1967. С. 19.

²² Библиотека Советской деревни. Л., 1924.

²³ См.: Земельный кодекс РСФСР 1922 г. М., 1927.

²⁴ См.: СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1925. 26 мая.

²⁶ Гражданский кодекс 1922 г. Л., М., 1927.

²⁷ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1936 года и Конституции Советских Социалистических республик. М., 1937.

²⁸ Иванов А.А. Общее (народное) достояние и право государственной собственности // Правоведение. 1990. № 5. С. 35.

²⁹ См.: Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24, ст. 24.

³⁰ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

³¹ См.: там же.

³² См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) // Ведомости ВС РФ. 1978. № 29, ст. 407.

ст. 11 Конституции РСФСР 1978 г. в ред. от 15 декабря 1990 г., введенным Законом РСФСР № 423—1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» было закреплено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. Государственной собственности была посвящена ст. 11.1 (введенная 15 декабря 1990 г. Законом РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» № 423—1), где подчеркивалось, что государственная собственность Российской Федерации является достоянием многонационального народа Российской Федерации. В государственной собственности находятся имущество государственных предприятий, учреждений и организаций, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны, культурные и исторические ценности общегосударственного значения, средства государственного бюджета, государственные банки, золотой запас, алмазный и валютный фонды, пенсионные, страховые, резервные и иные фонды Российской Федерации. С 1 января 1978 г. вступили в силу Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик³³. В преамбуле отмечалось, что государственная собственность на леса в СССР составляет основу лесных отношений, т.е. общественных отношений в области использования, воспроизводства и охраны лесов, и служит главной предпосылкой рационального ведения лесного хозяйства. Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик в ст. 3 закрепляли государственную (общенародную) собственность на леса в СССР³⁴.

С 1 января 1979 г. был введен в действие Лесной кодекс РСФСР 1978 г.³⁵ Статья 3 Лесного кодекса РСФСР 1978 г. устанавливала, что леса являются государственной собственностью — общим достоянием всего советского народа. 6 марта 1990 г. принимается Закон СССР «О собственности в СССР», который вступил в силу с 1 июля 1990 г.³⁶ Лес не перечисляют в объектах права собственности в данном Законе. Так, ст. 3 устанавливает, что в собственности могут находиться земля, ее недра, воды, растительный и животный мир, здания, сооружения, оборудование, предметы материальной и духовной культуры, деньги, ценные бумаги и иное имущество. Пункт 1 ст. 20 Закона СССР «О собственности в СССР» закреплял, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир

являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории.

В последней редакции текста Конституции РСФСР 1978 г. (в ред. от 10.12.1992 г.) (ст. 11) исчезло понятие «народное достояние». 6 марта 1993 г. в России принимаются Основы лесного законодательства Российской Федерации³⁷. Основы лесного законодательства РФ 1993 г. опустили вопрос об отнесении лесов к соответствующей форме собственности, отразив лишь то, что лесной фонд находится в совместном ведении Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Основы 1993 г. закрепляли, что владение, распоряжение и пользование лесным фондом Российской Федерации осуществляется как в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, так и в интересах всех народов Российской Федерации. По этому поводу в 1993 г. Р. Гусев писал следующее: «Непонятно, состоится ли вообще определение форм и видов собственности на леса»³⁸. Да, определение форм собственности на леса состоялось в 1997 г. в Лесном кодексе РФ. Как подчеркивает С.А. Боголюбов, «до последнего времени право государственной федеральной собственности на леса было приоритетным, поддерживаемым судебной практикой»³⁹. Б.В. Ерофеев считал, что «по вопросу о субъекте права государственной собственности на природные объекты до принятия новых Основ законодательства о земле в юридической литературе существовали две точки зрения. Согласно первой — собственником являлось только Советское государство, согласно второй — Советский Союз в целом и одновременно союзные республики... Анализ законодательства показывает, что в СССР с 1 июля 1990 г. введена множественность субъектов права государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, в которой собственниками являются союзные республики и автономные образования, сам же Союз ССР собственником не является, но он устанавливает законодательство об общесоюзных основах использования и охраны природных ресурсов (ст. 20.4 Основ законодательства о земле)»⁴⁰. Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»⁴¹ в преамбуле закреплено, что природа и ее богатства являются национальным достоянием

³⁷ См.: Росс. газ. 1993. 17 апр.

³⁸ Гусев Р.К. Бурелом в законодательстве о лесах // Сов. юстиция. 1993. № 24. С. 25.

³⁹ Боголюбов С.А. Новый Лесной кодекс Российской Федерации // Хозяйство и право. 2007. № 4. С. 27.

⁴⁰ Ерофеев Б.В. Экологическое право. М., 1992. С. 97.

⁴¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 457.

³³ См.: Ведомости ВС СССР. 1977. № 25, ст. 388.

³⁴ См.: там же.

³⁵ См.: Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 32, ст. 846.

³⁶ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1990. № 11, ст. 165.

народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека.

12 декабря 1993 г. была принята Конституция РФ⁴², которая закрепила частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. Так, в соответствии с Конституцией РФ 1993 г. в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Развивая положения Федеративного договора от 31 марта 1992 г.,⁴³ а также Закона СССР «О собственности» 1990 г., где в ст. 20 было закреплено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории, правительства республик стали закреплять свое исключительное право собственности на леса, расположенные на их территориях, что впоследствии суды признавали незаконным.

Конституционный Суд РФ высказывался о том, что лесной фонд «представляет собой публичное достояние многонационального народа России, является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим»⁴⁴. На наш взгляд, к справедливому мнению приходит М.М. Бринчук, анализируя практику Конституционного Суда РФ, в частности Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁵, о том, что более близким по содержанию к понятию «достояние» является не понятие «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей

территории», а понятие «собственность»⁴⁶. Для решения проблемы публичной собственности М.М. Бринчук предлагает: «Основываясь на анализе норм Конституции РФ о природе как публичном благе, публичном достоянии многонационального народа России, следует признать право собственности на природу как собственность особого рода, имеющую специальный правовой режим»⁴⁷.

Конструкция «народное достояние» в законодательстве Российской Федерации полностью не исчезла, а встречается в отношении правового регулирования культурных объектов, зерна, языка, животных, особо охраняемых природных территорий. Культурному достоянию народов Российской Федерации посвящена ст. 25 Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1⁴⁸. Культурное достояние народов Российской Федерации в ст. 3 указанных Основ как понятие раскрывается в виде совокупности культурных ценностей, а также организаций, учреждений, предприятий культуры, которые имеют общенациональное (общероссийское) значение и в силу этого безраздельно принадлежат Российской Федерации и ее субъектам без права их передачи иным государствам и союзам государств с участием Российской Федерации. Помимо понятия «культурное достояние народов Российской Федерации» Основы содержат понятие «культурное наследие народов Российской Федерации», которому посвящен специальный Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁴⁹.

В соответствии со ст. 1 Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4974-1 «О зерне»⁵⁰ зерно является национальным достоянием Российской Федерации, одним из основных факторов устойчивости ее экономики. Зерно, закупленное в Федеральный фонд зерна, является собственностью РФ (ст. 14). Законом разрешен экспорт зерна по решению Правительства РФ.

Законом РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»⁵¹ установлено, что языки народов Российской Федерации — национальное достояние Российского государства.

⁴² См.: Росс. газ. 1993. 25 дек.

⁴³ См.: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г. (ст. 3) // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1992.

⁴⁴ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵ См.: СЗ РФ. 2000. № 25, ст. 2728.

⁴⁶ Бринчук М.М. Конституционные основы права собственности на природу // Труды ИГП РАН. Т. 12. 2017. № 4 (62). С. 117.

⁴⁷ Там же. С. 120.

⁴⁸ См.: Росс. газ. 1992. 17 нояб.

⁴⁹ См.: там же. 2002. 29 июня.

⁵⁰ См.: там же. 1993. 29 мая.

⁵¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 50, ст. 1740.

Животный мир согласно преамбуле Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»⁵² является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации. Животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью (ст. 4.).

Земли особо охраняемых природных территорий согласно ст. 95 Земельного кодекса РФ 2001 г.⁵³ относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и в муниципальной собственности. Сами особо охраняемые природные территории как природные комплексы также в соответствии с преамбулой Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»⁵⁴ относятся к объектам общенационального достояния.

Как видим, объектов, нуждающихся в употреблении термина «народное достояние», много, и они совершенно разнообразны по содержанию, имеют разный правовой режим, свои ограничения, запреты и принадлежность, в связи с чем законодателю вряд ли удастся разработать единообразное понятие «народное достояние».

Содержание понятия «народное достояние» в юридической литературе определяется по-разному⁵⁵.

⁵² См.: СЗ РФ. 1995. № 17, ст. 1462.

⁵³ См.: СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147.

⁵⁴ См.: СЗ РФ. 1995. № 12, ст. 1024.

⁵⁵ См.: Полянская Г.Н. Охрана права государственной собственности на леса. М., 1956. С. 10; Колданов В.Я. Очерки истории советского лесного хозяйства. М., 1992. С. 10; Горбовой В.Ф. Лесное право. Конспект лекций. Свердловск, 1977. С. 4; Его же. Предмет и система советского лесного права. Красноярск, 1984. С. 63; Стучка П.И. Конституция РСФСР в вопросах и ответах. М., 1919. С. 14, 15; Его же. Курс советского гражданского права. Т. I. М., 1931. С. 70; Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940. С. 106; Денисов А.И. Основы марксистско-ленинской теории государства и права. М., 1948. С. 442; Елизаров Н. Борьба большевистской партии за упрочение советской власти // Партия большевиков в борьбе за диктатуру пролетариата. М., 1951. С. 362; Большая Советская Энциклопедия: в 30 т. Т. 17. 3-е изд. М., 1974. С. 355, 357; Гусев Р.К., Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: учеб. пособие для студ. вузов. М., 1979. С. 92; Бринчук М.М. Указ. соч. С. 115–126; Его же. Природа — публичное благо // Государство и право. 2013. № 8. С. 15–26; Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 89–95; Рябов А.А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы

Совершенно очевидно, что данным понятием законодатель пытается подчеркнуть особенность и важность того, к чему он это понятие применяет. Но, не раскрывая его содержания, присутствует размытость, неопределенность, что не допустимо в праве. Тем более, раз им подчеркивается важность, ценность, ограничение в использовании и т.п., оно просто обязано быть раскрытым, пусть для каждого объекта охраны в отдельности.

Таким образом, с 1917 по 1923 г. понятие «народное достояние» в лесном и земельном законодательстве было самостоятельным, не отождествленным с понятием «государственная собственность». Оно содержалось в официальных юридических актах, но не было раскрыто его содержание. Большевиками сознательно в первых актах не было закреплено право государственной собственности. Реализовывать юридически право народной собственности на землю они намерений не имели, воспринимая его как вынужденный «лозунг» для народных масс. Только с 1923 г. кодификационные и конституционные акты упоминали титул государственной собственности на землю и лес. Начиная с Конституции СССР 1936 г. нормативные правовые акты содержали единое понятие самостоятельной формы собственности государственной собственности (всенародное достояние) или государственной (общенародной) собственности. Произошло искусственное юридическое смешение двух различных понятий. Так продолжалось до декабря 1992 г., когда исчезло понятие «народное достояние» из текстов нормативных правовых актов лесного и земельного законодательства. На фоне волны суверенитетов и распада СССР постепенно в источниках права появился новый термин-лозунг «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», который сегодня корректируется, чтобы его верно понимали посредством разъяснений в решениях Конституционного Суда РФ. С 1993 по 1997 г. в законодательстве Российской Федерации формы собственности на леса выделены не были. Субъекты Федерации в указанный период самостоятельно, несмотря на отсутствие подобных полномочий в федеральном законодательстве,

СССР. Казань, 1982. С. 26; Алексеев С.С. Народное достояние и собственность // Правда. 1989. 10 нояб.; Иванов А.А. Указ. соч. С. 35–42; Барон Л.И. Оценка национального достояния: фундаментальные вопросы, на которые стоит ответить в начале пути // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2004. № 1. С. 3–15; Бибаров-Государев А.П. Теоретико-правовая характеристика национального достояния // Вестник Тамбовского ун-та. Сер.: «Гуманитарные науки». 2015. № 8 (148) С. 78–82; Стрежнева А.В. Аренда природных объектов и концепция «Всенародного достояния» // Право и государство: теория и практика. 2010. № 7. С. 89–92; Суханов Е.А. Вещное право: науч.-познават. очерк. М., 2017; Мисроков Т.З. Становление категории «публичное достояние многонационального народа» в российском конституционализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3 и др.

определяли форму собственности на леса, расположенные на их территориях.

Следует признать, что на сегодняшний день конструкция «народное достояние» остается лозунгом, больше похожим на принцип при нормотворчестве и судопроизводстве, либо следует выражать «для народа», «в интересах народа», обязательно оставляя исключительность государственной собственности на леса, земли лесного фонда, лесные участки и другие предусмотренные объекты, либо подкреплять «народное достояние» граждан Российской Федерации на природные ресурсы всеобщим, равным распределением сумм (льгот) от легального дохода от народного достояния.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авраменко О.А.* Гражданское право РСФСР в период НЭПА: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 163, 164.
2. *Алексеев С.С.* Народное достояние и собственность // Правда. 1989. 10 нояб.
3. *Барон Л.И.* Оценка национального достояния: фундаментальные вопросы, на которые стоит ответить в начале пути // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2004. № 1. С. 3–5.
4. *Бибаров-Государев А.П.* Теоретико-правовая характеристика национального достояния // Вестник Тамбовского ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. 2015. № 8 (148). С. 78–82.
5. Библиотека Советской деревни. Л., 1924.
6. *Боголюбов С.А.* Новый Лесной кодекс Российской Федерации // Хозяйство и право. 2007. № 4. С. 27.
7. Большая Советская Энциклопедия: в 30 т. Т. 17. 3-е изд. М., 1974. С. 221, 222, 355, 357.
8. *Бринчук М.М.* Конституционные основы права собственности на природу // Труды ИГП РАН. Т. 12. 2017. № 4 (62). С. 115–126.
9. *Бринчук М.М.* Природа – публичное благо // Государство и право. 2013. № 8. С. 15–26.
10. *Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права. М., 1940. С. 106.
11. *Горбовой В.Ф.* Лесное право. Конспект лекций. Свердловск, 1977. С. 4.
12. *Горбовой В.Ф.* Предмет и система советского лесного права. Красноярск, 1984. С. 63.
13. Гражданский кодекс 1922 г. Л., М., 1927.
14. *Гусев Р.К.* Бурелом в законодательстве о лесах // Сов. юстиция. 1993. № 24. С. 25.
15. *Гусев Р.К., Петров В.В.* Правовая охрана природы в СССР: учеб. пособие для студ. вузов. М., 1979. С. 92.
16. *Денисов А.И.* Основы марксистско-ленинской теории государства и права. М., 1948. С. 442.
17. *Елизаров Н.* Борьба большевистской партии за упрочение советской власти // Партия большевиков в борьбе за диктатуру пролетариата. М., 1951. С. 362.
18. *Ерофеев Б.В.* Экологическое право. М., 1992. С. 97.
19. Земельный кодекс РСФСР 1922 г. М., 1927.
20. *Иванов А.А.* Общее (народное) достояние и право государственной собственности // Правоведение. 1990. № 5. С. 35–42.
21. *Колданов В.Я.* Очерки истории советского лесного хозяйства. М., 1992. С. 10.
22. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1936 года и Конституции Советских Социалистических республик. М., 1937.
23. *Корнеев С.М.* Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 89–95.
24. *Крассов О.И.* Право лесопользования в СССР. М., 1990. С. 12.
25. *Ленин В.И.* Избр. произв.: в 4 т. Т. 3. 2-е изд. М., 1988. С. 24, 254.
26. *Мисроков Т.З.* Становление категории «публичное достояние многонационального народа» в российском конституционализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3.
27. *Митрофанов А.* Аграрный вопрос перед октябрем // Сельскохозяйственная жизнь. 1922. № 7. С. 10.
28. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2003. С. 177, 398.
29. *Полянская Г.Н.* Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959. С. 59, 106, 107, 112, 167.
30. *Полянская Г.Н.* Охрана права государственной собственности на леса. М., 1956. С. 10.
31. *Полянская Г.Н., Рускол А.А.* Советское земельное право: учеб. М., 1951. С. 173.
32. *Пуряева А.Ю.* Лес как общенародное достояние в России с 1917 г. – до вступления в силу Лесного кодекса РСФСР 1923 г. // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 1(21). С. 217–221.
33. *Рябов А.А.* Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР. Казань, 1982. С. 26.
34. Советская историческая энциклопедия: в 16 т. Т. 10. М., 1967. С. 19; Т. 13. М., 1971. С. 396.
35. *Стрежнева А.В.* Аренда природных объектов и концепция «Всенародного достояния» // Право и государство: теория и практика. 2010. № 7. С. 89–92.
36. *Стучка П.И.* Конституция РСФСР в вопросах и ответах. М., 1919. С. 14, 15.
37. *Стучка П.И.* Курс советского гражданского права. Т. I. М., 1931. С. 70.

38. Суханов Е.А. Вещное право: науч.-познават. очерк. М., 2017.
39. Энциклопедия государства и права / под ред. П. Стучка. Т. 2. М., 1925–1926. С. 964–967.

REFERENCES

1. Avramenko O.A. Grazhdanskoe pravo RSFSR v period NEPA: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2005. S. 163, 164.
2. Alekseev S.S. Narodnoe dostoyanie i sobstvennost' // Pravda. 1989. 10 noyab.
3. Baron L.I. Ocenka nacional'nogo dostoyaniya: fundamental'nye voprosy, na kotorye stoit otvetit' v nachale puti // Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii. 2004. № 1. S. 3–5.
4. Bibarov-Gosudarev A.P. Teoretiko-pravovaya harakteristika nacional'nogo dostoyaniya // Vestnik Tambovskogo un-ta. Ser.: Gumanitarnye nauki. 2015. № 8 (148). S. 78–82.
5. Biblioteka Sovetskoj derevni. L., 1924.
6. Bogolyubov S.A. Novyj Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii // Hozyajstvo i pravo. 2007. № 4. S. 27.
7. Bol'shaya Sovetskaya Enciklopediya: v 30 t. T. 17. 3-e izd. M., 1974. S. 221, 222, 355, 357.
8. Brinchuk M.M. Konstitucionnye osnovy prava sobstvennosti na prirodu // Trudy IGP RAN. T. 12. 2017. № 4 (62). S. 115–126.
9. Brinchuk M.M. Priroda — publichnoe blago // Gosudarstvo i pravo. 2013. № 8. S. 15–26.
10. Golunskij S.A., Strogovich M.S. Teoriya gosudarstva i prava. M., 1940. S. 106.
11. Gorbovoj V.F. Lesnoe pravo. Konspekt lekcij. Sverdlovsk, 1977. S. 4.
12. Gorbovoj V.F. Predmet i sistema sovetskogo lesnogo prava. Krasnoyarsk, 1984. S. 63.
13. Grazhdanskij kodeks 1922 g. L., M., 1927.
14. Gusev R.K. Burelom v zakonodatel'stve o lesah // Sov. yusticiya. 1993. № 24. S. 25.
15. Gusev R.K., Petrov V.V. Pravovaya ohrana prirody v SSSR: ucheb. posobie dlya stud. vuzov. M., 1979. S. 92.
16. Denisov A.I. Osnovy marksistsko-leninskoj teorii gosudarstva i prava. M., 1948. S. 442.
17. Elizarov N. Bor'ba bol'shevistskoj partii za uprochenie sovetskoj vlasti // Partiya bol'shevikov v bor'be za diktaturu proletariata. M., 1951. S. 362.
18. Erofeev B.V. Ekologicheskoe pravo. M., 1992. S. 97.
19. Zemel'nyj kodeks RSFSR 1922 g. M., 1927.
20. Ivanov A.A. Obschchee (narodnoe) dostoyanie i pravo gosudarstvennoj sobstvennosti // Pravovedenie. 1990. № 5. S. 35–42.
21. Koldanov V. Ya. Ocherki istorii sovetskogo lesnogo hozyajstva. M., 1992. S. 10.
22. Konstituciya (Osnovnoj Zakon) Soyuza Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik 1936 goda i Konstitucii Sovetskikh Socialisticheskikh respublik. M., 1937.
23. Korneev S.M. Pravo gosudarstvennoj socialisticheskoy sobstvennosti v SSSR. M., 1964. S. 89–95.
24. Krassov O.I. Pravo lesopol'zovaniya v SSSR. M., 1990. S. 12.
25. Lenin V.I. Izbr. proizv.: v 4 t. T. 3. 2-e izd. M., 1988. S. 24, 254.
26. Misrokov T.Z. Stanovlenie kategorii “publichnoe dostoyanie mnogonacional'nogo naroda” v rossijskom konstitucionalizme // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2017. № 3.
27. Mitrofanov A. Agrarnyj vopros pered oktyabrem // Sel'skohozyajstvennaya zhizn'. 1922. № 7. S. 10.
28. Ozhegov S.I., Shvedova N. Yu. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka. 4-e izd., dop. M., 2003. S. 177, 398.
29. Polyanskaya G.N. Pravo gosudarstvennoj sobstvennosti na lesa v SSSR. M., 1959. S. 59, 106, 107, 112, 167.
30. Polyanskaya G.N. Ohrana prava gosudarstvennoj sobstvennosti na lesa. M., 1956. S. 10.
31. Polyanskaya G.N., Ruskol A.A. Sovetskoe zemel'noe pravo: ucheb. M., 1951. S. 173.
32. Puryaeva A. Yu. Les kak obshchenarodnoe dostoyanie v Rossii s 1917 g.— do vstupleniya v silu Lesnogo kodeksa RSFSR 1923 g. // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava. 2012. № 1(21). S. 217–221.
33. Ryabov A.A. Ohrana prava gosudarstvennoj sobstvennosti na prirodnye resursy SSSR. Kazan', 1982. S. 26.
34. Sovetskaya istoricheskaya enciklopediya: v 16 t. T. 10. M., 1967. S. 19; T. 13. M., 1971. S. 396.
35. Strezhneva A.V. Arenda prirodnih ob'ektov i koncepciya “Vsenarodnogo dostoyaniya” // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2010. № 7. S. 89–92.
36. Stuchka P.I. Konstituciya RSFSR v voprosah i otvetah. M., 1919. S. 14, 15.
37. Stuchka P.I. Kurs sovetskogo grazhdanskogo prava. T. I. M., 1931. S. 70.
38. Suhanov E.A. Veshchnoe pravo: nauch.-pознаvat. ocherk. M., 2017.
39. Enciklopediya gosudarstva i prava / pod red. P. Stuchka. T. 2. M., 1925–1926. S. 964–967.

PROBLEMS OF USING THE CONCEPT “NATIONAL HERITAGE” ON THE EXAMPLE OF FOREST AND LAND LEGISLATION IN THE HISTORY OF RUSSIA

© 2019 A. Yu. Puryaeva

Legal Department Rostekhnadzor of the Volga Region Administration, Kazan

E-mail: asemyanova@mail.ru

Received 27.02.2018

In the article the author demonstrates the presence of the concept of “National heritage” in the history of forest and land legislation of Russia and analyzes the change of its semantic load. The fact that the concept of “National heritage” was not disclosed by the legislator brings it to the balancing on the verge of declarative terms. The necessity of disclosure of the specified concept is emphasized. According the texts of documents the article shows chronologically the time frames of changing the content of the concept of “national heritage” from 1917 to the present time. The use of such concept as “national heritage” in other branches of law by the modern legislator emphasizes the urgency of the problem of the study.

Key words: land, forest, land legislation, forest legislation, national heritage, socialization, nationalization, property, state property, national property.

Сведения об авторе

ПУРЯЕВА Анна Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, начальник правового отдела Приволжского управления Ростехнадзора, Казань

Authors' information

PURYAEVA Anna Yu. — PhD in Law, associate Professor, Head of Legal Department Rostekhnadzor of the Volga Region Administration, Kazan