

© 2011 г.

Леонид Шейнин

кандидат юридических наук

(Институт экономики РАН)

(e-mail: lbsheynin@mail.ru)

ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

В статье обосновывается, что плата должна распространяться только на дефицитные природные ресурсы, недефицитные же ресурсы должны предоставляться в пользование бесплатно. Такое понимание публичной собственности делает оправданным внедрение в законодательство РФ концепции доверительной собственности, или траста.

Ключевые слова: доверительная собственность, доверительное управление, природные ресурсы, прибрежные воды, рекреационные ресурсы, плата, налог.

Термин «публичная собственность» встречается в англоязычной литературе. На русский язык он обычно переводится как «общественная собственность». Однако такой перевод является неудачным, так как на русском языке под общественной собственностью понимается собственность общественных организаций. «Публичная собственность – это собственность, призванная служить «публике», народу.

В литературе иногда поднимается вопрос о различии между государственной и общенародной собственностью. Это различие имеет существенное значение при назначении (или при не назначении) платы за пользование принадлежащей государству собственностью – прежде всего природными ресурсами. Как известно, победившая в России концепция рыночной экономики толкает многие государственные учреждения к установлению платежей за пользование не только дефицитными, но и недефицитными ресурсами. Многие дипломированные и недипломированные экономисты рассуждают так: поскольку предмет принадлежит государству, то со стороны государства оправдано (и даже необходимо) требовать от претендента определённого платежа за этот предмет, если только его использование приносит какой-то доход. Такой вывод пользуется молчаливой поддержкой финансовых органов, заинтересованных в пополнении государственной казны.

Однако признавать за государством монополию на определенные объекты с единственной целью – наделить его постоянными источниками дохода было бы принципиальной ошибкой. Об этом можно судить по такому примеру. Согласно правилам Налогового кодекса РФ, всякому лицу

(имеются в виду капитаны судов) полагается платить за забортную морскую воду при заполнении ею балластных танков на судах (ожидающих погрузки или разгрузившихся в российских портах).¹ Таким образом, отдельные порции морской воды приравнены к ценным (дефицитным) ресурсам. В линию того же рассуждения Налоговый кодекс РФ, исходя из права государственной собственности на прибрежные морские акватории, устанавливает особые платежи за использование морских пространств. При этом не принимается во внимание, как сказывается (и сказывается ли) разрешённое использование на судоходстве, рыболовстве, рекреации; во всяком случае, Налоговый кодекс этими вопросами не занимается.² Поэтому если город Петербург занимает в примыкающих к нему водах Финского залива некоторую акваторию, чтобы создать на её месте противопаводковую дамбу, то при строгом следовании Налоговому кодексу власти города должны ежегодно платить налоговикам за занятую («используемую») акваторию из расчёта 33 840 рублей за 1 кв. км. Такой же результат должен последовать, если город намывает грунт в отгороженной акватории, отвоёвывая у воды какой-то участок под сушу. Этот парадоксальный пример показывает неуёмную страсть некоторых ведомств и некоторых законодателей искать для казны любые, даже надуманные источники доходов.

Как ни странно, никаких протестов против установления платежей (налогов) за использование недефицитных природных ресурсов не слышно. Скорее всего, это – результат слабого распространения в обществе информации о том, как «расценивают» законодатели дефицитные и недефицитные природные ресурсы, и каково вообще реальное положение дел в народном хозяйстве страны.

Но конкретные неувязки с налоговым обложением недефицитных природных ресурсов имеют и более глубокие корни. Дело в том, что отечественные учёные не создали цельной теории относительно платности и бесплатности природных ресурсов, принадлежащих государству и муниципальным образованиям.

¹ См. ст. 333.12. Налогового кодекса РФ, которая содержит таблицу «Налоговые ставки в рублях за 1 тыс. куб. м морской воды» (без указания на то, где и как применяется морская вода). Эти ставки действуют в границах «территориального моря Российской Федерации и внутренних морских вод». К приведённым ставкам налога эта же статья Кодекса добавляет оговорку: «В пределах установленных квартальных (годовых) лимитов водопользования». Эта оговорка выглядит странно – как будто квартальные и годовые лимиты откачки морской воды необходимы, и как будто кто-то их действительно устанавливает.

² Можно отметить, что взимание через налоговую систему платежей за пользование природными ресурсами, принадлежащими государству – вопрос более чем спорный. Налоговая система к взиманию таких платежей не приспособлена. Этот вопрос заслуживает отдельного обсуждения.

ципальным властям. Не видно такой теории и в работах зарубежных экономистов.

Наделение государства правом собственности на природные ресурсы производится не ради того, чтобы закрепить за ним источники дохода, а ради того, чтобы оно управляло ими в интересах народа. Это не значит, что принадлежащие государству или местным властям ресурсы, например, земля в пределах городов и посёлков, во всех случаях должна даром предоставляться всем желающим. При дефицитности (ограниченности) ресурса это вообще невозможно, так как «на всех» его заведомо не хватит. Сюда прибавляется два других существенных соображения. (1) При бесплатной раздаче дефицитного ресурса нет гарантии, что «за бортом» не останется наиболее умелый претендент, который сумеет извлечь из него максимум пользы при сохранении иных полезных свойств, например, той же земли. Если же ресурс предлагается за плату, то можно ожидать, что максимальную сумму за него предложит именно тот, кто способен использовать его наиболее эффективным образом. (2) Дефицитность ресурса означает, что в любом случае кому-то его не достанется. При бесплатной раздаче претендент, реально получивший к нему доступ, оказывается в положении незаслуженно одарённого лица. Но поскольку допущенное к пользованию лицо вносит соразмерную плату, положение претендентов экономически уравнивается. Хотя один из них получил доступ к ресурсу, а другой нет, но при этом первый уплатил за него столько, сколько не мог уплатить второй.

Таким образом, если ресурс, находящийся в государственной собственности, является дефицитным, то взимание платы с того, кому он передан в пользование или в собственность, является не только допустимым, но и прямо необходимым мероприятием.¹

Особо выделяется случай, когда собственник, будь то государство или муниципальная власть, потратили свои средства на улучшение природного ресурса. Например, городские власти оборудовали на пустыре стоянку для парковки частных автомобилей: произвели его расчистку, заасфальтировали, снабдили дренажными устройствами, освещением, охраной, информационными знаками и проч. Предположим, спрос распространяется только на часть стояночных мест, то есть дефицита стоянок не существует. Следует ли отсюда, что они должны предоставляться бесплатно? Понятно, что ответ должен быть отрицательным. Поскольку на устройство и оборудование участка были затрачены определённые средства, плата за предоставление стояночного места оправдана в размере по

¹ См.: Шейнин Л. Б. Государственная собственность на природные ресурсы и плата за их использование. Российский научный фонд. Московское отделение. Выпуск 18. М., 1994.

крайней мере той суммы, которая погашает эксплуатационные затраты устроителя в пересчёте на каждое парковочное место.

Публичная собственность может приносить, а может и не приносить собственнику коммерческие доходы. Всё зависит от того, назначается плата за использование или нет. Но нельзя утверждать, что взимание платы оправдано *в любом случае* и только потому, что публичная власть имеет физическую возможность не допустить никого из претендентов к бесплатному пользованию принадлежащим ей предметом или ресурсом¹.

Государственную собственность следует понимать как общенародную собственность. Такое понимание должно базироваться на хорошо разработанной концепции платности и бесплатности пользования в применении к природным ресурсам, принадлежащим государству. Аналогичным должно быть понимание публичной собственности применительно к предметам природы, принадлежащим муниципальным и региональным властям.

Доверительная собственность. Понятию публичной собственности до некоторой степени соответствует институт ТРАСТ (trust), получивший развитие в праве Великобритании, США и других англосаксонских стран.

Слово «траст» на русский язык переводят обычно как «опека», однако для него больше подходит выражение *доверительная собственность*. Этот институт исторически появился в Британском частном праве, где он охватывал отношения между несовершеннолетним наследником ценного имущества и его опекуном. Опекун вправе был распоряжаться имуществом подопечного лица, но только в интересах этого последнего. Впоследствии словом траст стали обозначать вообще отношения по бездоходному (для управляющего лица) управлению чужой собственностью. Например, это может касаться управления недвижимым имуществом, переданным благотворительному фонду. Траст широко применяется при передаче экологически ценного угодья в управление зарекомендовавшей себя общественной организации (например, в Британии он используется при передаче управления частным птичьим заказником Королевскому орнитологическому обществу).

В США институт и доктрина траст исторически стали применяться и применяются до сих пор для регулирования отношений «народ – государство» прежде всего в области природных ресурсов, составляющих

¹ В Курсе финансового права И. И. Патлаевского (Одесса, 1885 г., с. 3-4) сказано: «Государственное хозяйство имеет целью не обогащение государства, а доставление ему способов наиболее совершенным образом выполнять свои задачи по отношению к обществу». Ту же мысль предреволюционная Академия коммерческих знаний выражала следующими словами: «Государственное хозяйство ... преследует цели общего блага, а не выколачивания барышей...» (Учение о финансах. Вып. 11. Петроград, с. 15, 16.)

публичную собственность. Практический смысл этой доктрины – запрещение государству извлекать коммерческую прибыль из переданных ему в управление природных ресурсов только на том основании, что оно же является их собственником. Традиционное понимание доктрины траст привело к тому, что во многих случаях штаты не взимают платы за частное пользование даже такими публичными ресурсами, которые являются дефицитными (например, при отводе воды из рек, которые принадлежат штатам). За пользование пастбищными землями, принадлежащими США, со скотоводов взимается плата, едва окупающая или даже не окупающая затрат федеральной Пастбищной службы. Лишь в начале XX века принцип платности был распространён на вырубку древесины в Гослесфонде, а затем на добычу нефти и газа на государственных землях (в том числе на континентальном шельфе, который разделён между США и прибрежными штатами).

В области публичной собственности институт траст обладает важной особенностью. Когда речь идёт о земельных и водных участках, к ним не прилагаются правила о давности (частного) завладения. В Чикаго, США, городские власти в своё время разрешили частной железной дороге проложить рельсовые пути по берегу озера Мичиган. Так было выгодно городу и транспортникам, но так было неудобно местным жителям, которым пресекли ближайший путь к берегу озера. Их протесты разбирались в суде, который решил, что власти города неправильно распорядились доверенной им собственностью – прибрежной полосой, и что эта полоса должна быть возвращена горожанам, желающим отдыхать на берегу озера.

В России примеры подчинения государственной собственности интересам развития народного хозяйства можно встретить, по крайней мере, с XVIII века. Так, многие жители Москвы, чьи дома стояли на государственной земле, по этой причине чувствовали себя «непрочно» и не строили каменных домов даже при наличии средств. Между тем, множество деревянных строений способствовало опустошительным пожарам. Чтобы побудить состоятельных лиц отказаться от деревянных строений и начать строить каменные дома, во второй половине XVIII века всем живущим на казённых землях были вручены планы их земельных участков за символическую плату в 1 копейку. Заверенный план приравнивался к документу о частной собственности. После этого (как сообщает известный москвовед П. Сытин) на устье речки Сетуни пришлось построить казённый кирпичный завод – настолько возросло в городе каменное строительство. В Петербурге в конце XVIII века Полицмейстерская контора бесплатно отдавала желающим под застройку участки на окраинах города – тем более, что освоение этих участков требовало дополнительных работ: осушения местности и подсыпки строительных площадок.

В последней четверти того же XVIII века, когда было покорено Крымское ханство и уничтожена Запорожская Сечь, обширные Причерноморские степи раздавались в собственность офицерам – участникам крымских походов; однодворцам же и некоторым другим лицам, находящимся под казённым покровительством, земля передавалась в постоянное пользование. Всё это делалось ради скорейшего заселения и освоения края, получившего название Новороссия.

В СССР в 1920-х годах в отношении земельных и иных органов, управлявших государственными имуществами (но не получавших непременно от этих имуществ коммерческих доходов), широко применялся термин «заведование». Можно только сожалеть, что со временем этот термин исчез из правовых актов и вообще из официального обихода.

Доктрина траст в неявном виде присутствовала и присутствует в государственном устройстве современной России. Но в ряде случаев её «превозмогает» доктрина государственной собственности, как она изложена выше. Последняя нередко понимается как достаточное юридическое основание для пополнения государственной казны путём предоставления претендентам в платное пользование принадлежащих государству ресурсов, не обязательно только дефицитных, но иногда даже обильных. Между тем, взимание платы за пользование обильным ресурсом (если такое пользование не наносит ущерба природе) является не только несправедливым, но и вредным, так как оно сдерживает развитие народного хозяйства. Если бы общественность России была надлежащим образом информирована о таком извращении смысла государственной собственности на природные ресурсы, то меркантильное понимание государственной собственности, скорее всего, уже давно подверглось бы пересмотру.

В Гражданском кодексе РФ разработан похожий на траст институт *доверительного управления* чужим имуществом (статьи 1012–1026). Отношения, регулируемые этим институтом, являются рыночными. Это видно из того, что доверительный управляющий получает вознаграждение, причем вознаграждается он из тех доходов, которые он сам извлекает из доверенного ему имущества.

Институт доверительного управления – это коммерческий институт, тогда как траст регулирует прежде всего *не коммерческие* отношения. По-видимому, именно *не коммерческого* обращения государства и муниципальных властей со своей собственностью ожидают многие российские граждане, когда речь идёт о рекреационных ресурсах – при том условии,

что нет перегрузки в их использовании, и что такое пользование не вредит природе. Подобные ожидания должны вылиться в определенные правовые формы.

Как можно полагать, в соответствующих законах роль государства и муниципальных властей в управлении принадлежащими им природными ресурсами надо определить как роль «доверительного собственника». Однако такая правовая конструкция вряд ли может быть внедрена в жизнь без юридической подготовки. Ведь в гражданском праве России практически нет понятий доверительного собственника и доверительной собственности. По всей видимости, начинать надо с того, чтобы эти понятия появились в Гражданском кодексе. При этом доверительный собственник должен быть отделён от доверительного управляющего чужим имуществом (который в ГК уже присутствует).¹ После того, как понятие доверительного собственника будет апробировано в гражданском обороте, можно ставить вопрос о расширении сферы его применения и о переносе его в область публичных отношений.

¹ См.: Шейнин Л.Б. Доверительное управление и доверительная собственность// Ноу-хау бизнеса 2005, № 12. 13-18.