

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ

Валерий Борисович Жарников

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, профессор кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)361-05-66, e-mail: v.b.jarnikov@ssga.ru

Анна Валерьевна Конева

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, аспирант кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)361-05-66, e-mail: koneva-ann@mail.ru

Лев Евгеньевич Солопов

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, соискатель кафедры кадастра и территориального планирования, e-mail: Lev_solopov@mail.ru

Елена Сергеевна Стегниенко

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, ассистент кафедры кадастра и территориального планирования, e-mail: es.st@inbox.ru

Земельные отношения, определяющие систему форм собственности на землю, права и обязанности субъектов указанных общественных отношений, всегда играли одну из главных ролей в социально-экономическом развитии России. Именно поэтому крупные отечественные земельные реформы, принципиально меняющие содержание земельных отношений, имели не столько частный, сколько мощный общественный и политический резонанс. Таковыми были: реформа 1861 г., отменившая крепостное право; Столыпинская аграрная реформа 1906–1913 гг., пытавшаяся устранить и частично устранившая недостатки общинного землевладения; социалистическая земельная реформа 1917–1935 гг., определившая новый – социалистический тип земельных отношений; современная земельная реформа, начатая в 1990 г. и до настоящего времени официально не завершенная, но практически обеспечившая повсеместный переход от социалистических к рыночным земельным отношениям. Каждая реформа имеет свои особенности и характеризуется адекватной системой правового обеспечения, включающей сложные сочетания норм различных отраслей, прежде всего конституционного, гражданского и земельного, права. Историческим и правовым аспектам основным земельных реформ и земельных отношений с Октября 1917 г. до наших дней время посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: земельные отношения, земельная реформа, формы собственности на землю, землеустройство, оценка земель, учет и регистрация землевладений и землепользований, земельные платежи.

LAND LEGAL RIGHTS IN RUSSIA: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF DEVELOPMENT

Valeriy B. Zharnikov

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 630108, Russia, Novosibirsk, 10 Plakhotnogo St., Ph. D., Professor, Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)361-05-66, e-mail: v.b.jarnikov@ssga.ru

Anna V. Koneva

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 630108, Russia, Novosibirsk, 10 Plakhotnogo St., Ph. D. Student, Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)361-05-66, e-mail: koneva-ann@mail.ru

Lev E. Solopov

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 630108, Russia, Novosibirsk, 10 Plakhotnogo St., Applicant at the Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)361-05-66, e-mail: Lev_solopov@mail.ru

Elena S. Stegnienko

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 630108, Russia, Novosibirsk, 10 Plakhotnogo St., Assistant, Department of Cadastre and Territorial Planning, e-mail: es.st@inbox.ru

The land relations that determine the system of forms of ownership of land, the rights and obligations of the subjects of these social relations, have always played one of the main roles in the socio-economic development of Russia. That is why the major domestic land reforms, which fundamentally change the content of land relations, were not so much private, as powerful public and political resonance. These were: the reform of 1861, abolished serfdom; the Stolypin agrarian reform of 1906-1913, which tried to eliminate and partially eliminated the shortcomings of communal land ownership; the socialist land reform of 1917-1935, which defined a new type of socialist type of land relations; modern land reform, initiated in 1990 and to date not officially completed, but practically ensured the general transition from socialist to market land relations. Each reform has its own characteristics and is characterized by an adequate system of legal support, including complex combinations of norms of various sectors, primarily constitutional, civil and land law. The present article is devoted to the historical and legal aspects of the basic land reforms and land relations from October 1917 to the present day.

Key words: land relations, land reform, land ownership forms, land management, land valuation, land tenure and land use accounting and registration, land payments.

Земельные отношения, сопровождающие развитие русского государства, в значительной степени определили его социальную и экономическую основу, проблемы безопасности и императивный характер управления. Образованию государства предшествовала тысячелетняя история [1–5] жизни славянских, финно-угорских и иных племен, развивающих свою социальную структуру и хозяйственную деятельность на просторах Восточной Европы. К IX в. сложился феодальный способ производства и основы государственного строя. Основным занятием населения стало пашенное земледелие, потребовавшее знаний и опыта возделывания зерновых (пшеницы, ржи, проса, ячменя) и технических (конопли, льна) культур, а также производства простейших промышленных товаров, связанных с «варкой железа», кузнечным ремеслом и др. Сельское население было представлено общинами с составлявшими их смердами – свободными крестьянами, все большая часть которых переходило под имущественную зависимость крупных землевладельцев – бояр, князей, а с

принятием христианства – церковей и монастырей. Эпизодическая дань, собиравшаяся феодалами ранее, превращалась в земельную ренту – устойчивый доход обладателей земельной собственности.

Основными событиями в истории того времени стали: образование в 882 г. Древнерусского государства – Русской Земли путем объединения двух славянских центров – Киевского и Новгородского с их более чем двадцатью народами, а также крещение Руси в 988 г., укрепившее ее многосторонние связи с Византией, в том числе в совершенствовании правовой системы и создании в 1054 г. первого писанного свода русских законов – Русской Правды.

Важными событиями в решении земельных вопросов последующего времени стали [6–8] периодические государственные межевания, уточняющие и укрепляющие собственность не только социальных верхов, но и простых крестьян. Это писцовые межевания XVI–XVII вв., генеральное межевание XVIII–XIX вв., крупнейшие межевые, а с 1911 г. землеустроительные работы во исполнение поземельного устройства крестьян в соответствии с Указами от 19.02.1861 г. и от 06.11.1906 г. 29.05.1911 г. в силу вступил первый отечественный Закон о землеустройстве, определивший ключевую роль землеустройства в реализации последней земельной реформы в царской России. Короткий период Столыпинской аграрной реформы [9, 10] принес впечатляющий результаты: в собственности крестьян оказалось 58,6 % (215 млн. га) земельного фонда страны; землеустройством было охвачено почти 2,5 млн. крестьянских хозяйств, включая половину единоличных (из них 1 млн. хуторов и отрубков) на общей площади свыше 23,4 млн. га (около 11 % крестьянских земель); крестьянским банкам были выданы кредиты 300 тыс. хозяйств на общую сумму 30,67 млн. руб.; безвозвратных пособий – 58 тыс. хозяйств на сумму 1,28 млн. руб.; более 2 млн. малоземельных крестьян переселились в восточные районы страны. Примечательно, что землеустройство, в большинстве случаев не навязывалось, а проводилось с согласия крестьянских общин, на чем настаивал лично П. А. Столыпин [10].

Реформа проходила не без эксцессов, в том числе обусловленных реакцией власти и лично П. А. Столыпина на революционные события 1905–1907-х гг., повлекших человеческие жертвы с обеих сторон и террористические атаки революционеров, приведшие к гибели П. А. Столыпина в 1911 г.

Первая мировая война и последующая Октябрьская революция 1917 г. прервали эволюционный процесс развития земельных отношений в России, правовая система которой с некоторыми коррективами всегда была нацелена на поддержку феодальной с одновременно раздаточным (условным) характером земельной собственности, эффективно используемой лишь с принудительной социальной мобилизацией основных субъектов земельных отношений – крестьянских общин и ее представителей [11–13].

Октябрьская революция 1917 г. прошла под главным лозунгом «Землю – крестьянам, фабрики – рабочим», определившим особый характер реформирования отношений собственности. Декрет о земле 1917 г. определил основной принцип социалистических земельных отношений: отменил частную,

в том числе крестьянскую собственность на землю, обратив ее в общенародную с приоритетом пользования трудящимися. Последующие законодательные акты подтвердили данное положение с определенной либеральной трактовкой содержания в гражданском, земельном, уголовном и трудовом законодательстве [2, 6, 7, 14]. Но уже в 1928–1929 гг. были практически запрещены сделки с недвижимостью, определена монополия государственной собственности на землю, установлена преимущественная роль общественных форм землепользования и другой производственной деятельности. На рубеже 1920–1930-х гг. в стране сформировалась партийно-бюрократическая тоталитарная система власти. Все более укреплялась власть партийного руководства, экономика переходила на командно-мобилизационный стиль управления с необходимостью решения комплекса сверхзадач в условиях ограниченного объема материально-финансовых и неограниченного объема трудовых ресурсов [4].

Земельные правоотношения в процессе принудительной коллективизации сельского хозяйства заметно упростились: земельные ресурсы стали по факту государственной собственностью, а основными субъектами – советские и кооперативные хозяйства, основной задачей которых стало безусловное выполнение государственных заданий даже в неурожайные годы и жесткая регламентация производственной деятельности, вплоть до единых сроков посевов и уборки сельскохозяйственных культур. Органы власти были обязаны обеспечивать сбережение земель от попыток ее разбазаривания, пресекать любые попытки местных инициатив. Крестьянский труд оставался недооцененным, постепенно утрачивал высокий смысл, терял производительность.

Определенные усилия в виде специальных программ [4, 7] кратковременно активизировали крестьянский труд и успехи сельскохозяйственного производства, в частности, при освоении целинных и залежных земель. Попытки реформирования экономики и ее сельскохозяйственного сектора предпринимавшиеся в последующие годы А. Н. Косыгиным и М. С. Горбачевым особых успехов не принесли. Дело шло к очередной земельной реформе, цели и задачи которой были неясны, обществом и специалистами не обсуждались, но все более востребовались социально-экономической и политической обстановкой.

Переломным этапом стали перестроечные 1980-е гг. В 1990 г. было положено начало современной земельной реформе и новой исторической эпохе [3, 4, 8, 9], определившим вхождение России в рыночную экономику с новым содержанием земельных отношений, форм собственности на землю, земельным рынком и его инфраструктурой в виде кадастра и регистрации имущественных прав. Важнейшей задачей стало формирование новой правовой системы [15, 16] и, прежде всего, таких ее отраслей как конституционное, гражданское и земельное право. Такая задача к настоящему времени практически решена: в 1993 г. всенародным голосованием принята Конституция РФ, в 1994–1998 гг. создан и вступил в действие Гражданский кодекс РФ, в 2001 г. – Земельный

кодекс РФ, в 2000 г. был принят Закон о земельном кадастре, определивший формирование современной учетно-регистрационной системы объектов недвижимости с последующей корректировкой Законами о кадастре недвижимости 2007 г. и регистрации недвижимости 2015 г. В результате создан новый земельный строй с широким спектром форм собственности, земельных и взаимосвязанных с ними имущественных, градостроительных и иных правоотношений, обеспечивших выход страны из кризиса и ее возможности качественно решать задачи дальнейшего развития.

Тем не менее, реформирование земельных правоотношений зачастую осуществляется как реакция на возникшие локальные проблемы, затрудняющая создание единого правового поля. Представляется верной тенденция усовершенствование земельного законодательства в тесной связи с экологическим, природоресурсным, градостроительным, гражданским, рядом других отраслей права с учетом развития теории и практики их применения [17–21].

Заведующая отделом природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Е. Галеновская на парламентских слушаниях 14 ноября 2017 г., посвящённых концепции «Тенденции и проблемы развития земельного законодательства» отметила: «Одна из задач заключается в том, чтобы взять Земельный кодекс РФ, взять законодательство о стратегическом планировании и в этих основных законах учесть основные направления и тенденции дальнейшего развития государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации. Чтобы земля рассматривалась не как арифметическая сумма земельных участков, зон, территорий и так далее, а именно как общий ресурс социально-экономического развития наряду с финансовыми, инвестиционными, информационными и человеческими ресурсами».

В заключении отметим, что реализация современной земельной политики, совершенствование земельных отношений, научно-методическое и кадровое обеспечение лежит на плечах многих тысяч специалистов, яркими представителями которых являются А. А. Варламов, С. Н. Волков, В. В. Голубев, А. П. Карпик, В. С. Кислов, Н. В. Комов, В. А. Махт, А. З. Родин, А. П. Сизов, В. Н. Хлыстун и ряд других, до настоящего времени активно развивающих отечественное землеустройство, мониторинг земель, кадастр и регистрацию недвижимости.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ключевский В. О. Русская история: полный курс лекций в 2-х книга. Кн. 1. – М. : Олма-Пресс, 2003. – 734 с.
2. Данилов А. А. история России IX-XIX вв. Справочные материалы. – М. : ГИЦ «ВЛАДОС», 1997. – 432 с.
3. Черняк В. З. История государственного и муниципального управления : учебник. – М. : Изд. РДЛ, 2001. – 528 с.
4. Политическая история России : хрестоматия / Сост. В. И. Коваленко, А. Н. Медушевский, Е. Н. Моцелков. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – 624 с.

5. Яковец Ю. В. история цивилизаций : учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – м. : ГИЦ «ВЛАДОС», 1997. – 352 с.
6. Комов Н., Ролин А., Алакоз В. Земельные отношения и землеустройство в России. – М. : Русслит, 1995. – 512 с.
7. История земельных отношений и землеустройство : учеб. пособие / Под ред. проф. А. А. Варламова. – М. : Колос, 2000. – 336 с.
8. Вехи российского землеустройства : Время, события, люди / Сост. С. Н. Волков. – М. : ГУЗ, 2000. – 224 с.
9. Панов Л. Земельная реформа в России: исторический очерк. – М. : ИД Центросоюз, 2001. – 218 с.
10. Международная научно-практическая конференция «Роль аграрных реформ П. А. Столыпина в освоении Сибири и Дальнего Востока» : материалы. Под общ. ред. Н. П. Щетинина. – Барнаул : ООО ТЛ «Кр. уголь», 2010. – 300 с.
11. Экономика русской цивилизации / Сост. О. А. Платонов. – м. : Родник, 1995. – 384 с.
12. Платонов О. А. Русский труд. – М. : Современник, 1991. – 335 с.
13. Дружинин Н. М. Социально-экономическая история России : Избранные труды. – М. : Наука, 1987. – 423 с.
14. Ерофеев Б. В. Земельное право России : учебник. – 10-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2008. – 528 с.
15. Земельное право России: учебник / Под ред. проф. А. П. Анисимова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2013. – 4125 с.
16. Боголюбов С. А., Золотова О. А. Земельное законодательство : сб. документов. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Проспект, 2016. – 172 с.
17. Волков С. Н. Землеустройств: учебник. – М. : ГУЗ, 2001. – 992 с.
18. Аникеев В. В., Владимиров В. В. Градостроительные проблемы совершенствования административно-территориального устройства : труды РААСН. – М. : Эдиториал УРСС, 2002. – 120 с.
19. Основы государственной стратегии управления земельными ресурсами / П. В. Кухтин ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. – М. : Сам полиграфист, 2016. – 161 с.
20. Нигматуллина Э. Ф. Нормообразующие факторы современного земельного права // Аграрное и земельное право. – 2017. – № 5. – С. 49–56.
21. Ибрагимов К. Х., Ибрагимова Ф. К. Ценности в земельном праве России // Аграрное и земельное право. – 2017. – № 1. – С. 4–10.

© В. Б. Жарников, А. В. Конева, Л. Е. Солопов, Е. С. Стегнийенко, 2017