

*Полищук В.А.,  
студент магистратуры  
1 курс, Юридический факультет  
Российская академия народного хозяйства и государственного  
управления при Президенте Российской Федерации  
Россия, г. Москва*

**ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ  
УПРАВЛЕНИИ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ:  
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

***Аннотация:** В статье анализируется законодательство Российского государства, посвященное правовому регулированию государственного управления в области использования и охраны земель. Рассматривается исторический период в промежутке от образования Древнерусского государства до февральской революции 1917 года.*

***Ключевые слова:** право, юриспруденция, земля, история.*

***Annotation:** The article analyzes the legislation of the Russian state on the legal regulation of public administration in the use and protection of land. The historical period in the period from the formation of the Old Russian State to the February Revolution of 1917 is considered.*

***Key words:** law, jurisprudence, land, history.*

Для того чтобы проанализировать нынешнее состояние законодательства РФ об использовании и охране земельных ресурсов, необходимо учитывать историческое развитие отечественного земельного права. Смысл и содержание категорий «государственное управление» и «управление в области использования и охраны земель» не оставались неизменными, поэтому нужно проанализировать взгляды законодателя на различных этапах развития

Российского государства. Как справедливо отмечает Кравец: «Знание взглядов отечественных государствоведов и конституционалистов, творивших в различные периоды российской истории помогает лучше понять проблемы правового и конституционного развития страны в ретроспективном плане, осмыслить задачи современного конституционного строительства, провести параллели между действовавшими и существующими конституционно-правовыми институтами для установления взаимосвязи, преемственности или разрыва правовой традиции, а также определить линию прогресса в развитии различных форм и видов конституционных учреждений»<sup>1</sup>.

Процесс образования Древнерусского государства завершился в IX веке. Для этого периода свойственно появление прообраза современного кадастра – описания земель. Данный институт позволял князю определять подконтрольные территории для расчета размера будущей дани, которую можно будет собрать с населения. Данный период характеризуется формированием феодальной собственности на землю, определением субъектов, имевших права на землю, установление оснований на возникновение земельных правоотношений. В то время крупными землевладельцами были князь и приближенные к нему бояре, дружинники, духовенство, торговцы, при этом феодальные отношения не складывались равномерно, в Киевской и Черниговской землях данный процесс проходил быстрее, чем, например, у вятичей. Частные землевладения подлежали особой защите, например, в соответствии со ст. 34 Русской Правды порча межевого знака каралась штрафом в несколько гривен<sup>2</sup>. Также в ст. 19-23 Русской Правды определялся особый порядок не только сами земли, но и людей работавших на них, к которым относились, например, старосты, огнищане – представители высшего служивого класса, охраняющие княжеские владения.

Правовое положение земель во время периода феодальной раздробленности помимо Русской Правды регулировалось еще Новгородской и Псковской судными грамотами. Данные источники права отражали значительно

---

<sup>1</sup> Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). - Новосибирск, 2002.-С. 145.

<sup>2</sup> Русская Правда. (Пространная редакция. Текст по Троицкому списку). Ч. 1. С. 402-456; Правда Русская. Ч. II. С. 241-743

более высокую ступень в развитии права по сравнению с законодательством Древнерусского государства, для них характерны большая системность в изложении норм, формулирование некоторых общих положений, общих понятий – особенно в статьях, регулирующих имущественные отношения. Если Русская Правда в основном регулировала уголовные и уголовно-процессуальные отношения, то в Псковской и Новгородской грамотах акцент делается именно на гражданское право. Псковская судная грамота, в частности, определяет способы приобретения права собственности, вводит институт приобретения права собственности по давности владения, дает различие между владением и правом собственности, также землевладение делится на наследственное (вотчина) и условное (кормля)<sup>3</sup>. В целом оба эти документа носят ярко выраженный феодальный характер.

В период образования централизованного государства (XV-XVI вв.) власть московского князя распространялась на все присоединенные земли. В это время основным источником права был Судебник 1497 года – первый источник права русского централизованного государства. Необходимость данного кодекса, как считают историки, связана не только с созданием единого законодательного акта централизованного государства, но и с необходимостью защиты интересов новых социальных групп – поместного дворянства и купечества. Судебник способствовал законодательной борьбе против феодального произвола, подрывавшем устои нового политического строя, но вместе с тем заложил основы закрепощения крестьян, установив срок, во время которого крестьянин мог уйти от хозяина. В Судебнике были закреплены две ранее известные формы земельной собственности: вотчина и поместье. В зависимости от субъекта вотчины подразделялись на царские (дворцовые), церковные, государственные и частные, поместья же делились на родовые, выслуженные и купленные. Вотчины могли отчуждаться, быть предметом залоговых обязательств и передаваться по

---

<sup>3</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 1. - М., 1984. - С. 331 - 342.

наследству, поместья же выдавались государственным служащим или военным, после смерти владельца переходящее в княжеский домен<sup>4</sup>.

В этот период постепенно формируется юридический порядок возникновения прав на землю, права на землевладение возникали не в результате захвата, а путем пожалования и передачи недвижимости, составления договорных грамот, которые должны были быть заверены в государственной инстанции, а также в результате соблюдения срока приобретательной давности, который постепенно изменялся и окончательно утвердился как 40-летний.

Во второй половине XVI в. в соответствии с Уложением о службе 1556 года была проведена повсеместная опись вотчинных земель, информация о которых была занесена в писцовые книги, что способствовало упорядочению налоговой и финансовой систем. В период сословно-представительной монархии основным источником земельного права становится Судебник 1550 года – он повторяет многие положения предыдущего Судебника, однако в качестве нововведения можно отметить разрешение отчуждения родовых недвижимостей без согласия родственников. Но при этом, пытаясь сдержать процесс «оскудения» родовитых фамилий, было установлено в законодательном порядке право родового выкупи. Родственникам была предоставлена возможность выкупать у чужака родовые земли в течение 40 лет после сделки. Сначала это право распространялось только на сделки возмездного характера (куплю-продажу, залоги и мену), а затем, в XVII в., и на все остальные: завещание, дарение и др. Правда, воспользоваться этим правом могли лишь братья и племянники; прямые потомки (дети и внуки), а также все прочие боковые родичи исключались из числа пользователей. Чуть позже, в 1580 г. Иван IV запретил выкуп принадлежащих крупным земельным собственникам родовых вотчин, заложенных в годы опричнины в монастыри. Очевидно, эта мера подготавливала взятие запрещенных к выкупу земель в казну, но не была осуществлена.

---

<sup>4</sup> Судебники XV-XVI веков. - М., 1952. - С. 141-177.

Уложение о вотчинах и поместьях 1636 года ввело запрет на обмен поместий и вотчин. С 1644 года, ввиду возникновения большого количества споров, у сторон появилась обязанность регистрировать сделку по обмену поместьями в Поместном приказе, при этом поместья должны быть равными по размеру и хозяйственной значимости. Указ 1647 года ввел некоторые послабления относительно обмена поместий – разрешался обмен поместьями между московскими и городовыми дворянами, а также между русскими и иностранными помещиками, находившихся на государевой службе.

Соборное уложение 1649 является кодифицированным актом, источником которого являлись Судебники 1497 г. и 1550 г., Стоглав, решения земских соборов, указы царей и другие акты. Уложение устранило правило, запрещающее обмен поместий и вотчин, однако с оговоркой, что статус владений соответственно менялся — вотчина переходила в поместье, а поместье в вотчину, что и фиксировалось в приказе. Поместьем и вотчине были посвящены отдельные главы 16 и 17. После введения Соборного уложения в действие произошло сближение поместья и вотчины в правовом режиме, однако до полного уравнивания их правового режима еще было далеко (это произошло лишь при Петре I в 1714 году). Было разрешено сдавать поместье в аренду за деньги, в конце 16 века установилась практика обмена поместий на денежные оклады. Что же касается вотчин, то их правовой статус остался прежним, Соборное Уложение подтвердило право родового выкупа (вторичного приобретения проданной или заложенной вотчины); родовой выкуп осуществлялся одним лицом, но от имени рода в целом; при этом к выкупу не допускались родственники по нисходящей линии продавца. Выкуп родовой вотчины мог быть произведен в течение 40 лет с момента ее продажи. Уложение рецепировало из римского права институт сервитута – ограничение права собственности в пользу других лиц. В документе рассматривается и залог как способ приобретения собственности – в случае просрочки исполнения обязательств<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. - М., 1990. - С. 113-253.

Если государственное землевладение постоянно дробилось в связи с постоянной раздачей, то церковное росло с каждым годом по причине запрета на передачу церковных земель третьим лицам. Посредством введения Соборного Уложения законодатель ограничил церковное землевладение, были установлен запрет на завещание, продажу или залог родовых, выслуженных или купленных вотчин духовенству, также запрещалась их безвозмездная передачи и «увод» земель людьми, уходящими в монастыри.

Период абсолютизма характеризуется усилением власти императора, а также введением большого количества норм, улучшающих положения крупных землевладельцев. Указ Петра I «О единонаследии» от 18 марта 1714 года уравнивал правовой статус поместий и вотчин. Помимо этого тем же указом устанавливался запрет на отчуждение недвижимости за исключением случаев «крайней нужды», а также вводилось правило, согласно которому, неделимая недвижимость должна быть наследована только одному сыну. Однако, по мнению современников Петра и историков, несмотря на прогрессивные черты, он был юридически неграмотным с точки зрения юриспруденции, породил сложность в исполнении указа.

Екатерина II, относящаяся к дворянам с особым вниманием, в 1785 году издает «Жалованную грамоту дворянству», где у дворян появилось право на владение лесами и недрами, находящиеся на их земельных участках, хотя ранее леса и недра находились в исключительной собственности государства<sup>6</sup>.

Для наиболее эффективного управления земельными ресурсами страны и упорядочения необходимо было провести учет всех земель. Данная процедура смогла бы повысить рациональность размещения угодий, сформировать земельный фонд государства, а также разрешить часть споров между собственниками смежных участков. Мероприятия по такому упорядочению назывались Генеральным межеванием и начались в 1754 году. В 1765 г. правительством Екатерины II был опубликован манифест о началах предстоящего отмежевания частновладельческих земель в России, а в 1766г. -

---

<sup>6</sup> Очерки истории СССР. Период феодализма. Россия во второй половине XVIII в.- М., 1956.-С.120.

«Генеральные правила» и «Наставления землемерам» по проведению межевания. Данные законодательные акты служили основой для проведения межевания в России еще более 100 лет. Генеральное межевание стало прорывом по сравнению с существовавшими до этого писцовыми книгами, данные в которых нуждались масштабной корректировке<sup>7</sup>.

В 1832 году состоялась масштабная кодификация отечественного законодательства, подготовленная под руководством М.М. Сперанского. Свод законов Российской Империи состоял из шестнадцати томов. Данное собрание представляло собой новый этап в истории развития отечественного права, сменив множество нормативных актов, разбросанных в различных источниках и зачастую неизвестных правоприменителю, на упорядоченное собрание законов, доступное всем государственным органам и подданным. Было упорядочено и множество норм, касающихся управления в области земельного права: была установлена система вещных прав на землю, которая состояла из права владения, права собственности, права на чужую вещь и залогового права; различалось законное и незаконное владение; споры о владении землей отграничивались от спора о собственности на землю.

Толчком для развития земельных правоотношений послужил Манифест от 19 февраля 1861 года. Данный акт декларировал отмену крепостной зависимости крестьян и установил право крестьян на земельный надел. Впрочем, большинство крестьян так и не стали в первые года после отмены крепостного права самостоятельными собственниками земли по причине введения выкупных платежей. Обязательства были настолько долгосрочными, что в теории сложился взгляд на наделное землепользование как на разновидность долгосрочной аренды - оброчного пользования. По своей сути, крестьяне самостоятельно выкупали себя из зависимого состояния, введение грабительских выкупных платежей породило недовольство и большое количество восстаний. Выкупные платежи были отменены только в 1907 году.

---

<sup>7</sup> Свод законов Российской империи. Прил. к т. IX. - СПб., 1914.

Вместе с тем реформа 1861 года сохранила исторически сложившиеся две основные формы землевладения: общинное на большой территории России и подворное - преимущественно в западной ее части. Начиная с 1861 года крестьяне единолично или в рамках земельных общин выступают в качестве носителей прав и обязанностей на землю по законодательству.

Наиболее радикальные перемены в земельном законодательстве Российской империи произошли в ходе проведения аграрной реформы П.А. Столыпина. Данная реформа была направлена на разрушение крестьянской общины и формирование единоличных крестьянских хозяйств, которые смогли бы стать опорой для экономики такого аграрного государства как Россия. При осуществлении данной реформы Столыпин руководствовался сразу двумя задачами: во-первых, сформировать в деревне рыночные отношения и класс зажиточных собственников, а, во-вторых, разрушить крестьянскую общину и тем самым снизить революционные настроения среди крестьян. В рамках проведения реформы 9 ноября 1906 года был принят указ, разрешающий свободный выход из общины, при этом выходящий был вправе требовать объединения всех своих земель в единый участок. При этом возникал ряд проблем, связанный с переделом земельных угодий, однако с целью разрешить возникающие споры 29 мая 1911 года был принят закон «О землеустройстве». Данный нормативно-правовой акт, в целом, подчеркнул курс на выделение хуторов и отрубов и на полное разверстание сельских обществ, он отличался высоким уровнем юридической техники и большой детализованностью, что помогало свести к минимуму количество жалоб и недоразумений при осуществлении землеустроительных мероприятий<sup>8</sup>.

Также немаловажной частью земельной реформы П.А. Столыпина являлась переселенческая политика с целью освоения малоразвитых территорий Сибири и Дальнего Востока. Крестьянин, изъявивший желание отправиться на освоение территории, получал различные льготы, он освобождался от призыва на военную службу, также переселенец на пять лет освобождался от казенных

---

<sup>8</sup> Свод законов Российской империи. - СПб., 1914. Т. 10. Ч. 1. Ст. 406.

платежей и земских денежных сборов, а в последующие пять лет облагался этими сборами лишь в половинном размере. Переезд почти в полном размере оплачивался государством, также в обязательном порядке выплачивалось пособие в размере 200 рублей на семью, бесплатно выделялся земельный участок. Всего же с 1906 по 1914 гг. в Сибирь переселились 3 млн 40 тыс. человек. Однако переселенческое ведомство плохо подготовилось к перевозке и устройству на новых местах огромной массы людей, поэтому до полумиллиона переселенцев (17 %) возвратились в европейскую Россию. Проблему малоземелья и перенаселения европейской России переселение не решило.

Вместе с тем переселенческая политика имела прогрессивное значение. В Сибирь переселилось 2,44 млн крестьян, что составило половину прироста населения ее сельских губерний. Новоселы освоили более 30 млн десятин пустующей земли, построили тысячи сел, дав толчок развитию производительных сил Сибири.

В период Столыпинской реформы окончательно сложился и устоял до октября 1917 г. следующая структура земельного фонда: государственные земли (земли, которые не имели собственника); монастырские земли (земли, принадлежащие духовенству); частновладельческие земли (собственность помещиков и крестьян); майоратные земли (земли, которые император жаловал своим наиболее приближенным подданным); посессионные земли (на данных землях располагались земли заводов и мануфактур); общественные земли (земли городов и городских обществ, земли городских учреждений и земств). В земельные отношения России проникли рыночные отношения, что, безусловно, способствовало повышению эффективности сельскохозяйственного производства.

#### **Использованные источники:**

1. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) [Текст] / И.А. Кравец. - Новосибирск.: ЮКЭА, 2002. -360с.

2. Очерки истории СССР. Период феодализма. Россия во второй половине XIII в. [Текст] - М., 1956. - С. 120.
3. Российское законодательство X-XX веков [Текст] // М.: Юрид. лит., 1984. - Т.1-С.331-342;
4. Русская Правда. (Пространная редакция. Текст по Троицкому списку) [Текст]: Ч. 1. / С.402-456.
5. Свод законов Российской империи [Текст]: Т. X. Ч. 1. / СПб., 1914. - Ст.691, 693.
6. Свод законов Российской империи [Текст]: Т. X. Ч. 1. / СПб., 1914. - Ст.406
7. Судебники XV-XVI веков [Текст] / М.: АН СССР, 1952.- С.141-177
8. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период [Текст] / под ред. Ю.П. Титова - М.: Юридическая литература, 1990.-480 с.