Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Дереглазов Антон Алексеевич

Правовое регулирование межевания и землеустройства в России в XVIII – XX вв.

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель: Петюкова Оксана Николаевна,
доктор юридических наук, доцент

Москва – 2025

Оглавление

Введение 4

Глава 1. Общетеоретические положения об эволюции российского законодательства о межевании и землеустройстве 16

1.1 Теоретические подходы к изучению правового регулирования межевания и землеустройства 16

1.2 Правовое содержание понятий межевания и землеустройства в российской юридической литературе 30

1.3 Историография правового регулирования межевания и землеустройства в России 41

1.4. Периодизация развития законодательного регулирования межевания и землеустройства 52

Глава 2. История правового регулирования межевания и землеустройства в России в XVIII-XX веках 65

2.1 Формирование межевания в середине XVIII века и Генеральное межевание 65

2.2 Переход к специальному межеванию и развитие землеустройства во второй половине XIX века 75

2.3. Развитие правового регулирования землеустроительных отношений в период аграрных реформ начала XX века 87

2.4. Советское законодательство о межевании и землеустройстве и практика его применения 95

Глава 3. Правовые закономерности и тенденции развития российского законодательства о межевании и землеустройстве 111

3.1. Общие закономерности эволюции российского законодательства о межевании и землеустройстве 111

3.2. Основные направления развития законодательства о землеустройстве с учетом российских правовых традиций 123

Заключение 131

Список сокращений и условных обозначений 135

Список литературы 136

Введение

Актуальность темы исследования. Вектор развития правового регулирования земельных отношений в России значительно изменился в постсоветские годы в связи с введением института частной собственности на землю. Перераспределение земли из государственной собственности в частную стало одним из приоритетных направлений государственной политики начала 1990-х годов, однако данный процесс затормозился в связи с недостаточно проработанными юридическими механизмами.

Российская Федерация является самой большой страной в мире по площади территории, в связи с этим правовое регулирование отношений в сфере межевания и землеустройства относится к числу основополагающих для современной юридической науки. Недостаточное регулирование отношений в сфере межевания приводит к возникновению правовых рисков и невозможности полноценного использования земельных ресурсов в экономическом обороте. Отсутствие уточненных границ участков ведет к ряду проблем с распоряжением земельными участками, преобразованием их путем раздела, выдела, объединения с другими смежными участками. Возникают споры о границах земельных участков со смежными землепользователями, растет риск признания возведенных построек самовольными (например, как установленных на недостаточном расстоянии от границы участка). Также ошибочные сведения о площади участка могут стать причиной некорректного определения его кадастровой стоимости и, как следствие, неверного определения размера земельного налога.

Большой территорией необходимо эффективно управлять, в связи с чем законодательство в области землеустройства постоянно совершенствуется. Так, например, в апреле 2022 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен законопроект в целях совершенствования законодательства в сфере землеустройства. По мнению авторов законопроекта, очевидна необходимость существенного обновления федерального законодательства о землеустройстве. Также важен анализ и обобщение правоприменительной практики в соответствии с зафиксированной в

законодательстве процедурой изъятия неиспользуемых сельхозземель, что актуально и в настоящее время[1].

Итак, представляется актуальным изучение проблем правового регулирования межевания и землеустройства в истории государства и права России XVIII – XX веков, а также деятельности по определению, уточнению и документальному закреплению границ земельных участков и природных объектов в рассматриваемый период.

Степень научной разработанности темы. Значительный вклад в разработку научных представлений о правовом регулировании межевания и землеустройства в России внесли российские историки-правоведы, например: А.А. Кофод, сформулировавший методологию проведения аграрных реформ П.А. Столыпина; Г.Ф. Шершеневич, занимавшийся изучением влияния формирующейся системы правового регулирования землеустройства в начале XX века на гражданские правоотношения; Н.П. Синельников, проводивший сравнительно-правовой анализ землеустроительных процедур в России и США в XIX веке. Также следует отметить работы И.Е. Германа, П.В. Дензина, Л.А. Кассо, А.А. Кауфмана, А.А. Огановского, Г.Г. Савича и др. Немалый вклад внесли дореволюционные государственные деятели, занимавшиеся систематизацией и развитием законодательства в области межевания и землеустройства: М.В. Дмитриев-Мамонов, П.А. Обресков, М.М. Сперанский и др.

Отдельные вопросы истории межевания и землеустройства затрагивались в масштабных исторических работах таких дореволюционных авторов, как Н.М. Карамзин, В.О. Ключевский, С.М. Соловьев, В.Н. Татищев, которые в рамках исследования генезиса российской государственности касались вопросов, связанных с распределением земельной собственности и определением ее границ, эффективностью системы управления земельными ресурсами, сословной политикой, аграрными реформами и их влиянием на развитие экономического потенциала Российской империи.

В современных работах М.С. Рулева раскрывается тема разрешения межевых споров в Российской империи. Историко-правовой анализ земельных отношений и

[1] Никишин, А. Майоров: Нужно актуализировать законодательство об изъятии неиспользуемых земель / Официальный сайт Парламентской газеты. – URL: https://www.pnp.ru/economics/mayorov-nuzhno-aktualizirovat-zakonodatelstvo-ob-izyatii-neispolzuemykh-zemel.html (Дата обращения: 30.09.2022).

развития земельного права в XVIII-XIX вв. представлен в работах М.Н. Бондаря, В.Ю. Дерюгина, Ю.В. Зуй, К.Х. Ибрагимова, В.А. Манина, Г.М. Умеровой.

Также значительный вклад в это научное направление внесли И.Д. Беляев, А.И. Васильчиков, А.А. Варламов, Д.А. Верхогляд, Ю.В. Готье, Н.В. Калачов, С.В. Пахман, Т.С. Петровская, Н.А. Рожков, Е.Д. Сташевский, Ф.В. Тарновский, И.Е. Энгельман, В.И. Сергеевич, Е.И. Якушкин и др.

Отдельные аспекты рассматриваемой проблематики изучены в работах А.Я. Авреха, О.В. Богдановой, С.А. Боголюбова, Н.В. Бочкова, Н.И. Биюшкиной, Б.Д. Бруцкуса, Л.И. Варшавского, Т.В. Волковой, Г.А. Волкова, С.Н. Волкова, Н.П. Ворониной, М.А. Вылцана, С.А. Гальченко, О.В. Гвоздевой, С.В. Григорьева, В.П. Данилова, М.М. Демидовой, С.М. Дубровского, Б.В. Ерофеева, С.И. Захаровой, И.А. Исаева, П. Н. Зырянова, Н.В. Комова, Н.И. Краснова, Л.Е. Лаптевой, П.Ф. Лойко, Ф.Л. Малиновского, Ц.Ц. Михеевой, Л.А. Муравьевой, М.В. Немытиной, Н.В. Паршиной, Д.А. Пашенцева, О.Н. Петюковой, О.А. Плоцкой, А.Н. Приходько, А.А. Рожнова, Г.С. Смирнова, Г.Н. Тетерина, А.А. Тимофеевой, В.Г. Тюкавкина, А.В. Хабарова, Т.В. Шатковской, Ю.И. Шуплецовой и др.

Целью исследования является выявление закономерностей и тенденций развития правового регулирования межевания и землеустройства в России XVIII-XX веков, а также формулирование предложений по совершенствованию современного законодательства на основе учета лучшего правового опыта в этой области.

Для достижения цели исследования необходимо реализовать следующие **задачи**:

– определить теоретические подходы к изучению правового регулирования межевания и землеустройства, выявив основные научные концепции;

– выявить правовую сущность и правовое содержание понятий межевания и землеустройства;

– на основе анализа историографии правового регулирования межевания и землеустройства в России раскрыть основные этапы научного осмысления рассматриваемой проблематики;

– установить предпосылки и правовое содержание процесса формирования межевания в середине XVIII века, в том числе на основе анализа правовых основ Генерального межевания и его значения для земельного кадастра;

– раскрыть факторы, влияющие на переход к специальному межеванию и развитие землеустройства в период буржуазных реформ XIX века;

– определить особенности развития правового регулирования землеустроительных отношений в период аграрных реформ начала XX века, включая Столыпинские преобразования;

– на основе анализа советского законодательства о межевании и землеустройстве и практики его применения сформировать представление о сущности правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере;

– выявить общие закономерности эволюции российского законодательства о межевании и землеустройстве, классифицировав ключевые факторы, влияющие на его развитие;

– предложить периодизацию развития законодательного регулирования межевания и землеустройства, обосновав критерии выделения этапов;

– определить направления развития российского законодательства о землеустройстве с учетом оптимального баланса правовых традиций и правовых новаций в рассматриваемой сфере.

Объектом диссертационного исследования выступает совокупность общественных отношений, урегулированных правом, в процессе определения, уточнения и документального закрепления границ земельных участков и природных объектов, а также планирования и организации рационального использования земель и их охраны в России в XVIII – XX веках.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты различного уровня, а также материалы правоприменительной практики и труды ученых-юристов о межевании и землеустройстве в России в XVIII – XX веках.

Область исследования диссертации соответствует п. 39. «Российское государство и право в XVIII - начале XIX вв.», п. 40. «Становление и оформление имперской государственно-правовой системы», п. 41. «Развитие государства и права Российской империи в первой половине XIX века», п. 42. «Государственные и правовые реформы во второй половине XIX в.», п. 43. «Государственные и правовые

реформы в начале XX века. Изменения в системе государственной власти, управлении и праве», п. 44. «Государство и право России в период февраля – октября 1917 года», п. 45. «Советское государство и право: октябрь 1917 - середина 80-х годов XX века», п. 46. «Государство и право России в переходный период: вторая половина 80-х – начало 90-х годов XX века», п. 47. «Историко-юридические аспекты развития государства и права в России в 90-х - начале 2000-х годов» Паспорта научной специальности 5.1.1 – Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки).

Методология и методы исследования. Использование диалектического метода как всеобщего метода научного познания позволило сформировать понимание правовых явлений в их развитии и взаимосвязи. Этот метод является ключевым, поскольку позволяет описать развитие (динамику) исследуемых явлений - межевания и землеустройства – с правовых позиций в контексте поступательного развития общества и права.

Методы общенаучного познания на основе правил формальной логики обеспечивают возможность изучения предметной области исследования, выявляя его свойства и признаки, синтезируя понятийный аппарат, определяющий контекст правового регулирования. Общелогический метод, в том числе приемы дедукции и индукции, анализа и синтеза, необходимы для изучения правовой сущности межевания и землеустройства в законодательстве, правоприменительной практике и трудах правоведов на различных исторических этапах.

Также использованы частнонаучные методы исследования, такие как системный, лексическое и логическое толкование. С помощью исторического метода выявлены основные этапы эволюции правового регулирования межевания и землеустройства в России в XVIII-XX веках.

Специально-юридическая методология, представленная, главным образом, формально-юридическим, сравнительно-правовым методами, позволила выявить правовую сущность и правовое содержание понятий межевания и землеустройства; определить направления развития российского законодательства о межевании и землеустройстве с учетом выявленных в ходе анализа историко-правового опыта правовых традиций и правовых новаций в рассматриваемой сфере, изучить ряд других аспектов предметной области исследования.

Научная новизна заключается в разработке научно-обоснованных теоретических положений и практических предложений, касающихся сбалансированного учета правовых традиций и правовых новаций в процессе совершенствования законодательного регулирования в сфере межевания и землеустройства, основываясь на лучший отечественный правовой опыт.

Выявлены особенности трансформации ключевых дефиниций межевания и землеустройства на протяжении рассматриваемого исторического периода, как определенных на законодательном уровне, так и сформировавшихся в процессе развития юридической доктрины.

Установлено несоответствие современного определения понятия землеустройства, закрепленного в нормативно-правовых актах, и доктринального понятия с учетом сложившегося на практике более широкого понимания его сущности и содержательных характеристик.

Определены направления развития российского законодательства о межевании и землеустройстве с учетом выявленных в ходе анализа историко-правового опыта правовых традиций и правовых новаций в рассматриваемой сфере.

Положения, выносимые на защиту:

1. выявлены два основных научных подхода к правовому регулированию определения границ земельных участков: централизованный (санкционированный государством единый процесс, подчиненный уполномоченным государственным органам и обеспечиваемый за счет средств государственного бюджета) и децентрализованный (делегированный органам местного самоуправления и частным лицам). Обоснована необходимость совмещения указанных способов правового регулирования определения границ земельных участков в силу существенных недостатков применения исключительно одного из подходов. На основе сравнительно-правового анализа российского и зарубежного опыта предложена системная классификация доктринальных подходов к изучению правового регулирования межевания и землеустройства, объединяющая юридические, экономические, социальные и экологические факторы, а также выявлены ключевые различия в понимании землеустройства в России и зарубежных странах (Швейцария, Китай), где оно интегрировано в систему территориального планирования и устойчивого развития (С. 22-30);

2. установлено правовое содержание понятий межевания и землеустройства в контексте эволюции правового регулирования соответствующих общественных отношений и развития юридической науки. Современное понимание правового содержания понятия землеустройства в значительной степени отличается от его общенаучного содержания и сущностных характеристик, сформированных в начале XX века. Дефиниция землеустройства, содержащаяся в современном законодательстве, трактуется значительно уже своего исторического значения, включает перечисление землеустроительных мероприятий, а не отражает сущность процесса, не ориентирована на обеспечение экономической эффективности и развитие потенциала, например, сельскохозяйственного производства. Предложена следующая формулировка доктринального понятия в развитие историко-правовой науки: «Землеустройство – система территориального планирования и организации территорий с целью обеспечения рационального использования земель и их охраны, а также повышения эффективности сельскохозяйственного производства» (С. 30-41; 126);

3. установлены предпосылки формирования межевания в России в середине XVIII века, в числе которых первые попытки проведения межевания на территории всей страны (Валовое межевание 1680 г., Валовое межевание 1684 г.), свидетельствующие о зарождении института системного государственного межевания; пробелы в земельном учете, вызванные отменой подворного налогообложения и введением подушной подати (1719–1720 гг.), что снизило значимость точного межевания. На основе анализа правовых основ Генерального межевания установлено правовое содержание процесса формирования межевания, которое заключалось в установлении принципов межевания: обязательность для всех категорий земель, бессрочная юридическая сила результатов, презумпция правильности межевых знаков (Манифест о Генеральном межевании 1765 г.), а также закреплении правил проведения межевых мероприятий - технология измерений, формы межевых книг, правила установки межевых знаков (Инструкция землемерам 1766 г.) и разрешения межевых споров (С. 55-57; 67-68; 71-74);

4. выявлены факторы, влияющие на переход к специальному межеванию и развитие землеустройства в период буржуазных реформ XIX века: техническая невозможность проведения генерального межевания в установленных сроках и

объеме (к 1800 году лишь 23% от запланированного), формирование рыночных отношений, социальная напряженность из-за малоземелья. Определены особенности развития правового регулирования землеустроительных отношений в период аграрных реформ начала XX века: институционализация землеустроительной деятельности, переход от общинного к индивидуальному землевладению, развитие форм индивидуального и коллективного землеустройства, финансово-правовое обеспечение реформ (в том числе создание Крестьянского поземельного банка) (С. 78-79; 87-94);

5. на основе анализа законодательно выраженных материальных и процедурных норм об осуществлении межевой деятельности в исторической ретроспективе установлено, что до начала XX века в нормативно-правовых актах встречалось лишь понятие «межевание», которое в дальнейшем стало рассматриваться в российском законодательстве и правовой доктрине как составная часть землеустройства, что свидетельствует о смещении основной функции землеустроительной политики в сторону эффективного управления земельными ресурсами. Именно с начала XX века проявляется системный подход в управлении земельными ресурсами в России (С. 62-64);

6. выявлены тенденции развития правового регулирования межевания и землеустройства: экологизация — фокусировка законодательного регулирования общественных отношений на обеспечении экологической функции землеустройства, закреплении охраны земель как цели проведения землеустроительных мероприятий; цифровизация и автоматизация — сокращение бумажного документооборота, введение электронного кадастра, цифровых межевых планов и электронного актирования; развитие публичного контроля — публичное размещение данных об объектах землеустройства и предоставление доступа гражданам к публикуемой информации. Выявлены правовые традиции регулирования межевания и землеустройства в России: организация территорий, используемых коренными малочисленными народами в рамках последовательной политики многонационального государства, деление землеустройства на межхозяйственное и внутрихозяйственное, как наследие советской системы управления земельными ресурсами (С. 62; 103-104; 122-126);

7. предложены два подхода к периодизации развития законодательства о межевании и землеустройстве: исторический и функциональный. Исторический подход предполагает выделение этапов развития законодательства на основе принятия ключевых правовых актов, которые существенно изменили общественные отношения в данной сфере. Функциональный подход основан на анализе содержания правовых норм с точки зрения основной функции землеустройства, выполнение которой законодательство призвано обеспечить в тот или иной исторический период. Обоснована теоретическая значимость использования функционального подхода в рамках исследования для обоснования смены вектора законодательного регулирования межевания и землеустройства в России в 1906-м году в сторону повышения экономической эффективности использования земель и в 1991-м году - в сторону охраны и рационального использования земель (С. 54-64);

8. определены основные факторы, влияющие на развитие правового регулирования в сфере межевания и землеустройства и предложена их классификация на основе трех критериев: источник воздействия (государство, общество, окружающая среда, международное сообщество), характер влияния (политические, экономические, социальные, культурные, экологические факторы), масштаб воздействия (национальный, региональный, локальный) (С. 111-113);

9. выявлены закономерности эволюции российского законодательства о межевании и землеустройстве: конкуренция публичных и частных интересов; преемственность правовых институтов; цикличность регулирования по отношению к централизации и императивности норм, регулирующих отношения в этой сфере, которая выражается в темпоральной смене способов правового воздействия в сфере управления земельными ресурсами от императивных к диспозитивным и наоборот при сохранении общих целей и задач законодательного регулирования в этой области (С. 113-123).

Теоретическая значимость работы заключается в развитии теоретико-правовых и историко-правовых научных представлений о регулировании межевания и землеустройства. Правовое содержание легального понятия «землеустройство» на современном этапе развития юридической науки не соответствует общетеоретическим представлениям о его содержании, что создает препятствия на пути оптимизации российского законодательства в этой области. Предложенные

автором подходы к периодизации правового регулирования межевания и землеустройства в истории государства и права России позволят углубить научные представления о правовом обеспечении государственного управления земельными ресурсами.

Практическая значимость работы Практическая значимость работы состоит в том, что положения диссертации могут быть использованы в дальнейшей разработке правовых вопросов, затрагивающих межевание и землеустройство. Выявленные закономерности и тенденции развития правового регулирования межевания и землеустройства в России XVIII-XX веках, а также сформулированные автором диссертации предложения относительно сбалансированного учета правовых традиций и правовых новаций призваны способствовать усовершенствованию современного законодательства Российской Федерации в этой области.

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность научных положений, выводов и предложений, приведенных в диссертации, обеспечивается использованием релевантной научной методологии в процессе исследования нормативных правовых актов, материалов правоприменительной практики в сфере межевания и землеустройства, а также научных работ российских и зарубежных ученых-правоведов в области государственного управления земельными ресурсами в историческом и современном аспектах.

Основные теоретические положения и результаты исследования докладывались и обсуждались на научных конференциях различного уровня: на XIV Международном научном студенческом конгрессе «Экономика России: новые тренды развития» (Москва, Финансовый университет, 21 марта 2023 г.), на Всероссийской научно-практической конференции «Традиции и новации в развитии государства и права: отечественный и зарубежный опыт», посвященной 100-летию со дня рождения доктора юридических наук, профессора Б.В. Виленского (Саратов, Саратовская государственная юридическая академия, 7 июня 2023 г.) , на VIII Международном форуме «Россия и мир: новые стены или новые правила» (Москва, Финансовый университет, 22 ноября 2023 г.), на Всероссийском научно-практическом круглом столе «Юридическая конфликтология: проблемы и

перспективы» (Москва, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 18-20 января 2024 г.) и на XII Международном научном конгрессе «Развитие предпринимательства: межотраслевые приоритеты, современные механизмы, консолидация интересов» (Москва, Финансовый университет, 17-18 мая 2024 г.).

Материалы диссертации используются в практической деятельности АБ «Казаков и Партнёры», в частности для повышения квалификации младших консультантов используется разработанная в диссертации классификация принципов проведения землеустроительных мероприятий и сравнительный анализ подходов к правовому регулированию землепользования в зарубежных странах.

По материалам исследования внедрены разработанные в диссертации классификации подходы к изучению правового регулирования межевания и землеустройства, а также общие закономерности развития российского законодательства в сфере государственного управления земельными ресурсами, использующиеся для оказания консультационных услуг при заключении соглашений с государственными органами и хозяйствующими субъектами, сопровождении переговоров.

Материалы диссертации использовались Кафедрой международного и публичного права Юридического факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебной дисциплины «История государства и права России» по образовательной программе бакалавриата 40.03.01 «Юриспруденция».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

Публикации. Основные положения диссертации отражены в 5 публикациях общим объемом 2,89 п.л. (авторский объем 2,52 п.л.), опубликованных в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России, из которых 4 статьи опубликованы в изданиях, отнесенных к категории К2, 1 статья опубликована в издании, отнесенном к категории К3. Все публикации по теме диссертации

Структура диссертации определяется поставленной целью и задачами и включает в себя введение, три главы, состоящие из десяти параграфов, заключение, список использованной литературы.

Глава 1. Общетеоретические положения об эволюции российского законодательства о межевании и землеустройстве

1.1 Теоретические подходы к изучению правового регулирования межевания и землеустройства

Изучение правового регулирования землеустройства берет свое начало с начала прошлого века, поскольку понятие «землеустройство» было введено относительно недавно, во время столыпинской аграрной реформы. Ключевой особенностью изучения землеустроительных правоотношений является их тесная связь с технологической и инженерной сферами.

В процессе развития института государственного управления земельными ресурсами возникла необходимость не только определять границы земельных участков, но и планировать рациональное использование земель и следить за их состоянием. Эта потребность обуславливалась ростом населения и экономическим развитием, что приводило к увеличению потребности в земельных ресурсах для жилья, производства, сельского хозяйства, транспорта и других целей. Без планирования в сфере землепользования возникали конфликты, в основе которых лежали противоречия между разными видами использования земли, а также неправомерное отчуждение и разрушение природных экосистем, нарушение сельскохозяйственного производства, чересполосица и др. Чтобы оптимизировать использование земельных ресурсов, учитывая экономические, социальные и экологические аспекты, было необходимо постоянно совершенствовать государственную систему управления в сфере землепользования.

Право, как социальный институт, призванный урегулировать существующие, либо возникающие отношения между субъектами, имеет особое значение в сфере межевания и землеустройства, поскольку объектом этих отношений является земля – важнейший экономический и стратегический ресурс. Теоретические положения о правовом регулировании

межевания и землеустройства неизбежно должны основываться не только на мнениях юристов, но и экспертов смежных областей, которые разрабатывают экономические, технологические, экологические и другие особенности землеустроительной политики государства. Мнения ученых о землеустройстве различаются в зависимости от области их специализации и опыта работы. Одни ученые считают, что должно быть направлено на оптимизацию использования земельных ресурсов и устранение неравенства в доступе к земле, другие - на сохранение природных экосистем и биоразнообразия. Таким образом, возникает потребность в изучении правового регулирования межевания и землеустройства с различных точек зрения.

Первая классификация подходов к изучению правового регулирования межевания и землеустройства основывается на сферах жизнедеятельности: юридической, экономической, социальной и экологической.

Экономический подход направлен на изучение хозяйственно-экономической стороны межевания и землеустройства, включающую такие аспекты, как стоимость земельных участков, механизмы ценообразования на рынке недвижимости, эффективность использования земельных ресурсов и т.д. Для этого подхода характерны исследования экономической эффективности межевания и землеустройства, а также разработка экономически обоснованных рекомендаций по развитию регулирования в этой сфере.

Социологический подход включает изучение социальных аспектов межевания и землеустройства: общественного мнения, интересов социальных групп, влияние на жизнь людей и т.д. Основными методами в рамках данного подхода являются социологические исследования, опросы и экспертные оценки.

Экологический подход направлен на изучение влияния межевания и землеустройства на окружающую среду, сохранение природных ресурсов и

биоразнообразия. Для этого подхода характерны экологические исследования, оценки воздействия на окружающую среду и разработка экологически обоснованных требований к межеванию и землеустройству.

Правовой подход к изучению межевания и землеустройства заключается в рассмотрении данной сферы с точки зрения действующего законодательства, нормативных актов и правовых документов. Он включает в себя изучение правовых основ, которые обеспечивают межевание и землеустройство, а также анализ юридической практики и судебных решений, связанных с данными процессами. Такой подход позволяет определить правовые рамки и процессуальные требования к проведению мероприятий по землеустройству. Он помогает выявить возможные нарушения и меры по их устранению. С помощью правового анализа можно оценить юридические последствия от осуществления любой деятельности в сфере землепользования, определить права и обязанности собственников и возможные правовые риски при проведении работ по межеванию и землеустройству.

Совокупность различных теоретических подходов к изучению регулирования межевания и землеустройства подразумевает комплекс применяемых методов, позволяющих всесторонне изучить различные аспекты рассматриваемой проблематики.

Области межевания и землеустройства тесно связаны друг с другом. В современной российской правовой доктрине, а также на законодательном уровне, существуют определенные принципы правового регулирования землеустроительных и межевых правоотношений.

В современной юридической науке выделяют следующие принципы правового регулирования землеустройства:

а) принцип обеспечения права на землю - каждый гражданин имеет право на землю в соответствии с законом;

б) принцип экологической безопасности - использование земли должно быть экологически безопасным и не приводить к ухудшению природной среды;

в) принцип социальной справедливости - использование земли должно быть справедливым и учитывать интересы всех граждан;

г) принцип регулирования землепользования - использование земли должно быть регулируемым и контролируемым государством для обеспечения ее эффективного использования;

д) принцип гармонизации интересов - использование земли должно учитывать интересы всех заинтересованных сторон и достигать баланса между экономическими, социальными и экологическими интересами;

е) принцип устойчивого развития - использование земли должно быть направлено на достижение устойчивого развития, то есть удовлетворение потребностей сегодняшнего поколения без ущерба для возможностей будущих поколений.

К принципам правового регулирования межевания в современной юридической науке относят:

а) принцип обязательности межевания - межевание является обязательным для всех землепользователей и землевладельцев;

б) принцип точности и надежности межевания - межевание должно быть проведено точно и надежно, чтобы исключить ошибки и споры;

в) принцип государственного контроля за межеванием - государство должно осуществлять контроль за проведением межевания и обеспечивать его правильность и законность;

г) принцип учета интересов всех заинтересованных сторон - при проведении межевания необходимо учитывать интересы всех заинтересованных сторон, включая землепользователей, землевладельцев и государственные органы;

д) принцип сохранения природной среды - при проведении межевания необходимо учитывать экологические аспекты и сохранять природную среду;

е) принцип справедливости - межевание должно быть проведено справедливо и учитывать интересы всех землепользователей и землевладельцев;

ж) принцип прозрачности - проведение межевания должно быть прозрачным и доступным для всех заинтересованных сторон.[1]

Теоретические подходы к изучению правового регулирования межевания и землеустройства можно классифицировать по предмету правового регулирования на материальные и процедурные. Действительно, нормы, регулирующие отношения в сфере межевания и землеустройства носят двойственный характер. С одной стороны, они устанавливают правовой статус субъектов межевания и землеустройства, устанавливают их права и обязанности, пределы регулирования, предмет ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов РФ. С другой стороны, они регламентируют порядок проведения землеустроительных мероприятий, процедуры, сроки и необходимые документы. Рассмотрение одних и тех же действий под разным углом с точки зрения правового содержания имеет важнейшее значение для точного и эффективного управления в сфере землепользования, поскольку позволяет точнее определить недостатки в правовом регулировании, находить узкие места в законодательстве, либо оперативно реагировать на возникновение проблем в процессе фактического осуществления землеустроительных мероприятий.

Также правовой подход к изучению правового регулирования межевания и землеустройства можно разделить по отношению к отраслям права, с точки зрения которых рассматриваются эти институты, поскольку правовые исследования в этой области включают в себя анализ правовых норм

[1] Дензин, П.В. Межевание и землеустройство в России. – Пенза : Паровая типо-лит. Е.М. Грушецкой, 1909. – С. 75.

из различных отраслей, таких как земельное, административное, гражданское, гражданско-процессуальное, конституционное право.

Все перечисленные правовые подходы рассматриваются также в теоретико-историческом контексте. Историко-правовой анализ позволяет выявить правовую преемственность, проследить эволюцию земельных отношений от феодальных форм землевладения до современных рыночных механизмов, раскрыть уникальные особенности российской системы, проследить тенденции развития, проанализировать эффективность правовых механизмов прошлого, а также спрогнозировать развитие законодательства. Историко-правовой подход обеспечивает системное понимание земельных отношений, соединяя прошлый опыт с современными вызовами. Он особенно важен для России, где земельные вопросы традиционно имеют высокую социальную и политическую значимость, а правовые институты отличаются особой преемственностью.

Также следует выделить социальный подход. Он подразумевает анализ социальных факторов, оказывающих влияние на развитие правового регулирования межевания и землеустройства. С точки зрения социального подхода в сфере государственного управления земельными ресурсами необходимо соблюдать баланс между интересами государства и общества, представленного различными социальными группами.[1] Эффективность государственной политики в сфере межевания и землеустройства напрямую связана с правовой культурой, степенью согласованности законодательства с потребностями общества и уровнем доверия к правовой системе.[2]

Политический подход к изучению правового регулированию межевания и землеустройства основан на анализе роли государства в

[1] См.: Кресникова Н.И. Формирование системы земельных отношений в аграрном секторе экономики : теория, методология и практика : специальность 08.00.05 : автореферат диссертации на соискание ученной степени доктора экономических наук / Кресникова Надежда Ивановна; Всероссийский Институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова. – Москва, 2009. – 58 с.

[2] См.: Романюк А.С. Формирование и развитие благоприятной предпринимательской сферы для российского землеустройства : специальность 08.00.05 : автореферат диссертации на соискание ученной степени кандидата экономических наук / Романюк Александр Сергеевич, Институт бизнеса, психологии и управления. — Москва, 2007. — 27 с.

формировании законодательства в этой сфере и установлении эффективных механизмов контроля за использованием земельного фонда.

В рамках данного подхода особое внимание уделяется процессам централизации и децентрализации функций органов государственной власти и местного управления, поскольку в рамках проведения землеустроительной политики необходимо учитывать множество факторов, таких как региональные особенности, коррупционные риски, равномерность бюджетного финансирования и т.д.[1] Важный аспект в этой связи - ведение кадастрового учета недвижимости, поскольку кадастровые данные необходимы для формирования налоговой базы в рамках системы налогообложения, что является приоритетным публичным интересом.

Духовный подход к изучению правового регулирования межевания и землеустройства позволяет взглянуть на данный институт с точки зрения культуры, традиций и идеологии, характерных для конкретного общества. В российской правовой культуре можно отметить сочетание следующих особенностей: православие, концепция коллективной собственности и концепция «священности» земли. Эти культурные особенности определяют духовное измерение правоотношений, в которых земля воспринимается не только как экономический ресурс, но и как часть культурного и национального самосознания, отражающего историческую память и коллективный опыт народа.[2]

Идеологические установки в правовом поле можно проследить в попытках обеспечить защиту «земли как матери». Морально-этические нормы в этом отношении выступают в качестве регулятора, часть из которых

[1] Переверзева Е. В., Альжанова А. А. К вопросу об эффективности бюджетно-налогового федерализма в современной России. / WORLD SCIENCE: PROBLEMS AND INNOVATIONS. Сборник статей XIX Международной научно-практической конференции. : в 3 ч. Том Часть 3. Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.). Пенза. 2018 С. 60-62.

[2] Хомяков, Д. М. Почва в биосфере и в современном российском праве. Сообщение 3. "Почва" и "плодородие" в вопросах землеустройства // АгроЭкоИнфо. – 2020. – № 1(39). – С. 11.

адаптируется и закрепляется в нормативно-правовых актах.[1] Защита на законодательном уровне традиционных ценностей, преемственность правовых традиций в области межевания и землеустройства свидетельствуют о том, что в законодательстве отображается не только экономическая роль земли, но и морально-нравственные ориентиры общества.

Помимо российского опыта исследований в сфере правового регулирования межевания и землеустройства, интерес представляют зарубежные доктринальные подходы. Современное понимание землеустройства в европейских странах шире, чем закрепленное в Федеральном законе от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве».[2] Землеустроительные мероприятия входят в общегосударственную систему планирования рационального использования земельных ресурсов и управления территориями различных видов: городских, лесных, сельскохозяйственных и т.д.

По всему миру в сфере землеустройства возникают множество проблем, для решения которых требуется взгляд с различных точек зрения. Важной проблемой в сфере землеустройства является неравномерное распределение земельных ресурсов и неравенство в доступе к ним, что приводит к конфликтам между различными группами населения и ограничивает возможности развития для отдельных регионов.

Другой важной проблемой является неэффективное использование земли и ее ресурсов. Недостаточное использование земельных угодий и неправильный выбор видов использования вызывают негативные экологические последствия. К ним относятся эрозия почвы, загрязнение водных ресурсов и уничтожение биоразнообразия. Кроме того, отсутствие

---

[1] Стародумова С.Ю. Возникновение и осуществление права собственности граждан на земельные участки : специальность 12.00.03 : автореферат диссертации на соискание ученной степени кандидата юридических наук / Стародумова Светлана Юрьевна, Российская академия государственной службы при Президенте РФ. — Москва, 2010. — 30 с.

[2] Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // «Российская газета», № 118-119, 23.06.2001.

четкой и эффективной системы управления земельными ресурсами значительно усугубляет их, приводя к неоправданным расходам и коррупции.[1]

Также вопросы землеустройства тесно связаны с изменением климата. Такие природные явления, как повышение уровня мирового океана, глобальное потепление и изменение осадков приводят к существенным изменениям использования земельных ресурсов, что подчеркивает необходимость применения новых подходов к землеустройству.

Так, например, в Европейском Союзе недавно была внедрена концепция климатоориентированного лесопользования. Лесоводство при обязательном учете климатических условий — это новая концепция, возникшая в ответ на изменения климата. Этот целостный подход к лесопользованию направлен на повышение жизнестойкости лесов, их способности смягчать последствия изменения климата и адаптироваться к ним, а также на повышение производительности и уровня доходов.[2]

Данная концепция уходит своими корнями в практику устойчивого землепользования, разрабатываемую последние несколько десятилетий. Она основывается на этих практиках путем учета соображений, связанных с изменением климата, при планировании и осуществлении землепользования.

Адаптивное управление также освещается в литературе по климатоориентированному землепользованию. Адаптивное управление подразумевает способность землепользователей изменять свои стратегии управления земельными ресурсами в новых или меняющихся климатических условиях. Например, если засухи станут более частыми и интенсивными, управляющие лесными хозяйствами будут отдавать приоритет засухоустойчивым видам для лесного фонда или сохранять ресурсы, которые снижают водный дефицит для деревьев. Еще одной особенностью

[1] Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // «Российская газета», № 156, 17.07.2015.
[2] Nabuurs, G.J. By 2050 the mitigation effects of EU forests could nearly double through climate smart forestry / G.J. Nabuurs, P. Delacote, D. Ellison // Forests. – 2017. – Vol. 8(12). – 14 p. – DOI.org/10.3390/f8120484.

климатически ориентированного управления земельными ресурсами является определение масштаба на уровне ландшафта, поскольку участки земли являются компонентами более крупных экосистем, и их управление должно соотноситься с тем, как климатические условия влияют на флору и фауну в этих биоценозах. Таким образом, сотрудничество собственников земельных участков друг с другом становится важным элементом разработки комплексных планов землепользования, которые направлены на решение экономических, социальных и экологических задач.

В научной литературе о лесном хозяйстве, учитывающей климатические условия, также подчеркивается важность мониторинга и оценки.[1] Лесоводы должны иметь возможность отслеживать эффективность своих стратегий управления как с точки зрения смягчения последствий изменения климата, так и с точки зрения адаптации к нему, что может включать использование технологий дистанционного зондирования для мониторинга состояния лесов или проведение полевых обследований для оценки роста и смертности деревьев. Все это необходимо для компенсации деструктивных последствий изменения климата, выражающихся в виде лесных пожаров, эрозии почвы и повышенном выделении углекислого газа в атмосферу.[2]

Более активное и гибкое землеустройство и улучшенная охрана лесных массивов могут не только сократить выбросы CO2, но и значительно снизить риск возникновения пожаров и, следовательно, изменений в землепользовании. Этот аспект также подчеркивается Р. Юсефпуром,[3] который отмечает, что внедрение климатоориентированного землепользования требует многоцелевых и диверсифицированных стратегий.

---

[1] Варламов, А.А. Мониторинг земель : учебное пособие / А.А. Варламов, С.И. Захарова. – М. : КолосС, 2000. – С. 158.

[2] Schelhaas, M.J. Alternative forest management strategies to account for climate change-induced productivity and species suitability changes in Europe / M.J. Schelhaas, G.J. Nabuurs, G. Hengeveld // Reg Environ Chang. – 2015. – Vol. 15. – P. 1581. doi.org/10.1007/s10113-015-0788-z.

[3] Yousefpour, R. Realizing mitigation efficiency of European commercial forests by climate smart forestry / R. Yousefpour, A.L.D. Augustynczik, C.P.O. Reyer // Sci Rep. – 2018. – Vol. 8(1). – 11 p. – DOI.org/10.1038/s41598-017-18778-w.

Разнообразие в землепользовании может поддерживаться различными экосистемными услугами и, таким образом, способствовать повышению устойчивости к угрозам изменения климата.

Чтобы справиться с вышеупомянутыми проблемами в управлении земельными ресурсами и увеличить предоставление многочисленных экосистемных услуг, важно понимать сложность взаимоотношений внутри экологических структур и сложную природу социально-экологических систем. Концепция экосистемных услуг для описания взаимоотношений между человеческими обществами и природной средой исторически возникла сравнительно недавно.[1] В ней делается акцент на ценности природных систем и социально-экологической динамике при планировании экономической политики путем создания стимулов для устойчивого использования и усиления конвергенции отраслевой политики.

Землеустройство является ключевым инструментом для определения пространственного планирования, временной последовательности землепользования и минимизации негативных внешних последствий использования земельных ресурсов. Еще в начале XX века была выдвинута концепция ресурсного и экологического потенциала, что отмечается в работе Л. Пфаундлера «Мировая экономика в свете физики»[2] и ежегоднике Министерства сельского хозяйства США.[3] Ресурсный и экологический потенциал является важным критерием для направления практики в направлении устойчивого регионального и городского развития.

Изначально понятие ресурсного потенциала относилось к максимальному числу особей, которое конкретная среда может устойчиво поддерживать в течение определенного периода времени. По отношению к

---

[1] Gómez-Baggethun, E. The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes / Gómez- E. Baggethun, R. de Groot, P.L. Lomas // Ecol Econ. – 2010. – Vol. 69. – P. 1209-1218.– URL: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon. 2009.11.0071.

[2] 141. Pfaundler, L. The world economy in light of physics (Die Weltwirtschaft im Liche der Physik) / L. Pfaundler // Dtsch. Rev. – 1902. – Vol. 22(2). – P. 171-182.

[3] Yearbook of the United States Department of Agriculture 1906 [электронный ресурс] // Government Printing Office. – Washington, DC: USA. 1907. – URL: https://www.biodiversitylibrary.org/item/90350#page/8/mode/1up (Accessed: 08.05.2023).

категориям «природные ресурсы» и «окружающая среда» пропускная способность часто используется для описания максимального количества людей или животных, которые могут проживать на данной территории без ухудшения состояния природных ресурсов или нанесения ущерба окружающей среде.

Факторы, которые могут влиять на ресурсный и экологический потенциал, включают доступность продовольствия, воды и других ресурсов, а также способность окружающей среды поглощать отходы и загрязнение окружающей среды. Для поддержания устойчивого использования ресурсов и защиты окружающей среды важно тщательно управлять пропускной способностью различных экосистем и регионов и контролировать ее. Усилия по увеличению пропускной способности могут включать такие меры, как сохранение и восстановление естественной среды обитания, развитие устойчивых методов ведения сельского и лесного хозяйства и осуществление политики по сокращению отходов и загрязнения.

С начала XXI века концепция ресурсного и экологического потенциала используется в Китае при планировании зонирования для описания ограничений развития, при планировании реконструкции после стихийных бедствий, при территориальном планировании и при постановке целей социального и экономического развития.[1] Эти исследовательские проекты показывают, что планирование землепользования служит ключевым инструментом социально–экономического и экологического скоординированного развития и тесно связано с ресурсным и экологическим потенциалом.

Швейцарский опыт землеустройства говорит о необходимости комплексного подхода к планированию рационального использования земель, охране, мониторингу состояния земельных ресурсов, поскольку на эту сферу влияют огромное количество факторов, как природных, так и социально-

[1] Basic logic and framework of the calculation of resources and environment carrying capacity of rural and township development / X.J. Duan, C.S. Wang, H.P. Li [et. al.] // Journal of Ecology and Rural Environment. 2021. Vol. 37 P. 817. doi: 10.19741/j.issn.1673-4831.2021.0108.

экономических. Тенденцию к комплексному планированию можно проследить на примере регулирования сельского хозяйства.

В Швейцарии, как и в ЕС, сельское хозяйство является одним из самых детально регулируемых секторов экономики. Такая жесткость законодательства обусловлена уникальным положением сельскохозяйственного сектора. Во-первых, эта отрасль экономики более жизненно важна для населения, чем любая другая. Нехватка продовольствия напрямую угрожает выживанию человека. Этот исторический опыт в значительной степени объясняет напряженность законодательства и заботу об обеспечении средств к существованию фермерского населения и фермерских хозяйств как обязательного условия обеспечения населения в целом жизненно важными продуктами питания. Во-вторых, сельское хозяйство подвержено производственным рискам, как никакой другой сектор экономики. Экзогенные факторы влияют на сельское хозяйство в большей степени, чем на большинство других секторов экономики. Почва, вода и солнечное излучение – три наиболее важных природных фактора, влияющих на сельскохозяйственное производство. Эти факторы могут быть лишь частично контролируемы даже с помощью современных технологий. Следует также упомянуть климатические условия и погодные проблемы, а также ущерб, причиненный экстремальными природными явлениями. И в-третьих: сельскохозяйственное производство может быть адаптировано, модернизировано или остановлено только в течение значительного периода времени. Это справедливо для производства овощей и зерновых, а также для выращивания фруктов и виноделия (только один урожай в год), для производства мяса (у животных есть жизненный цикл) и для производства молока (поголовье молочных коров не может быть увеличено или уменьшено в короткие сроки).

Если признать необходимость принятия государственных мер для обеспечения населения продовольствием и сохранения уровня доходов фермерского населения и фермерских хозяйств, возникает вопрос о том, в

какой степени следует оказывать поддержку сельскому хозяйству. Как указывает П. Ричли, если принять во внимание принцип равенства перед законом, который закреплен в пункте 1 статьи 8 Федеральной конституции Швейцарии (BV) и в статье 20 Хартии Основополагающих прав Европейского союза, необходимо предположить, что доходы фермерского населения должны быть сопоставимы с доходами в других секторах экономики.[1]

Таким образом, на сегодняшний день существуют множество различных подходов к изучению правового регулирования межевания и землеустройства. Одни подходы могут быть основаны на разделении по сферам деятельности от правовой до социальной, другие на комплексном рассмотрении взаимосвязей правовых, экономических, социальных и природных факторов. В России прослеживается тенденция к дифференциации изучения правового регулирования землепользования в целом, землеустройства, межевания и кадастра недвижимости.

Анализ теоретических подходов к изучению правового регулирования межевания и землеустройства с историко-правовых позиций позволяет выделить несколько ключевых тенденций. В России формирование землеустроительных правоотношений началось в начале XX века в рамках Столыпинской аграрной реформы, что заложило основу для сочетания технической и правовой сторон землепользования. Исторически российский подход характеризовался сильной ролью государства, что отразилось в принципах обязательности межевания, государственного контроля и социальной справедливости. При этом эволюция правового регулирования демонстрирует преемственность: от сословных ограничений имперского периода к централизованному управлению в СССР и дальнейшей адаптации рыночных механизмов в постсоветское время. Особое значение имеет двойственная природа землеустроительных норм, сочетающих материальные (права и обязанности субъектов) и процедурные (порядок проведения работ)

[1] Richli, P. On legal income targets for agriculture in Switzerland and in the European Union / P. Richli // Przegląd Prawa Rolnego. – 2022. – Vol. 1(30). – P. 247. – DOI: 10.14746/ppr.2022.30.1.14.

аспекты, что требует комплексного анализа с учетом экономических, социальных и экологических факторов.

Сравнение российских и зарубежных подходов выявляет существенные различия в теоретических основаниях правового регулирования. Зарубежные модели, особенно в ЕС и США, ориентированы на децентрализацию, рыночные механизмы и участие местных сообществ, с большим вниманием к экологическим аспектам (например, климатоориентированное землепользование), российская юридическая наука преимущественно делает упор на главенствующую роль государства, что обусловлено исторической преемственностью и особенностями национальной правовой системы, подчеркивается необходимость землеустройства как инструмента государственной политики. Эти различия отражают не только правовые традиции, но и исторически сложившиеся социально-экономические условия, что подчеркивает важность учета национальных особенностей при заимствовании зарубежного опыта.

1.2 Правовое содержание понятий межевания и землеустройства в российской юридической литературе

Проблема рационального использования земельных ресурсов в России имеет особое значение. Площадь государства, потребность в развитии экономического потенциала территорий, а также в обеспечении продовольственной и экологической безопасности обуславливают необходимость в эффективном регулировании земельных отношений. Рациональное землепользование способствует сохранению природных ресурсов, предотвращению незаконного землепользования, обеспечению устойчивого развития и защите интересов населения. Незаконное использование земель может привести к возникновению проблем в сфере экологии и охраны окружающей среды, снижению качества жизни населения и нарушению прав собственности на землю.

В теорию и практику российского сельскохозяйственного производства понятие «землеустройство» вошло в период Столыпинской реформы. Благодаря популяризации А.А. Кофодом идеи разверстания крестьянских хозяйств понятие «землеустройство» стало широко использоваться в лексике правительственных чинов. В своей работе «Русское землеустройство» он называет главной целью землеустройства – «придание каждой отдельной хозяйственной единице той внешней формы, которая, с одной стороны, окончательно удовлетворяла бы население, отвечая его сокровенным стремлениям, а с другой – возможно более содействовала бы увеличению производительности почвы, благоприятствуя введению сельскохозяйственных улучшений»[1] Многочисленные работы исследователей землеустройства и аграрных инженеров оказали значительное влияние на трансформацию государственной системы управления земельными ресурсами. Так, например, в 1905 году Министерство земледелия и государственных имуществ преобразовывается в Главное управление землеустройства и земледелия. Постепенно формируется новая отрасль хозяйства, открываются уездные и губернские землеустроительные комиссии и комитет по землеустроительным делам. Появляется новая специальность: «инженер-землеустроитель». Массовая подготовка таких специалистов играла важную роль в развитии геодезии и землеустройства. Они занимались разработкой проектов межевания земельных участков, проводили геодезические работы для определения границ участков и контролировали выполнение этих работ на практике.

Досоветская историография аграрной истории России второй половины XIX – начала XX в. активно использовала ставшее популярным благодаря столыпинской реформе понятие «землеустройство». Однако содержание данного понятия еще не устоялось. Различные авторы, ориентируясь в той или иной мере на позицию идеолога самого процесса

[1] Кофод, А.А. Русское землеустройство / А.А. Кофод // Сельский вестник. – СПб. : 1914. – С. 15.

землеустройства А.А. Кофода, акцентировали внимание на разных его сторонах.

Землеустройство в понимании исследователей конца XIX в. – начала XX в. — это такая территориальная организация сельскохозяйственного производства, которая обеспечивает максимальную его экономическую эффективность и социально-культурное благополучие работников. Методологически содержание землеустройства следует рассматривать в четырех направлениях: технико-экономическом, агроэкономическом, экономическом и социально-экономическом. На основе анализа работ современников и сторонников реформы, можно говорить о различии их подходов к землеустройству. А.А. Кауфман в исследованиях крестьянского землевладения подчеркивал, что землеустройство – это не только технический процесс межевания, но и социально-правовой институт, призванный закрепить новые формы земельной собственности после отмены крепостного права.[1] А.И. Васильчиков рассматривал землеустройство с экономической точки зрения, связывая его с необходимостью ликвидации чересполосицы и переходом к хуторскому хозяйству.[2] По мнению Г.Ф. Шершеневича, землеустройство представляется как часть имущественных отношений, регулируемых государством для предотвращения споров и обеспечения устойчивости земельного оборота.[3] Н.П. Огановский критиковал взгляды П.А. Столыпина и А.В. Кривошеина за принудительный характер землеустроительных мероприятий и их негативное влияние на общинные традиции.[4]

Современное официальное понимание землеустройства в Российской Федерации существенно уже традиционного общенаучного. Законодательно

---

[1] См.: Кауфман, А.А. Крестьяне и земля / А.А. Кауфман. – Москва : Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. – 32 с.
[2] Васильчиков, А.И. Землевладение и земледелие в России и других европейских государствах / А.И. Васильчиков. – 2-е изд. Т. 1-2 – Санкт-Петербург : тип. М.М. Стасюлевича, 1881. – Т. 2. – С. 25.
[3] См.: Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / [соч.] Г. Ф. Шершеневича. – 10-е изд. – М. : тип. т-ва И. Н. Кушнерев и К°, 1912. – VIII, 951 с.
[4] Огановский, Н.П. Закономерность аграрной эволюции / Н. Огановский // Обновление земледельческой России и аграрная политика – Саратов : Сотрудничество, 1909-1914. – Москва : Задруга, 1914. – Ч. 1. – С. 6.

принято, что землеустройство – это система мероприятий «по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий для обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».[1]

Одной из ключевых задач современного российского землеустройства является описание местоположения и (или) установление на местности границ объектов землеустройства. Объектами землеустройства по Федеральному закону от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» признаются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, а также части таких территорий.[2]

Для того, чтобы иметь полноценное представление о территориях, включенных в государственный реестр недвижимости, производится картографирование местности. Межевой и кадастровый планы – это основные документы, в графической части которых содержится информация о фактическом расположении объектов недвижимости и иных, неразрывно связанных с ними природных и технологических объектов.

Также Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» определяются цели проведения землеустройства: «обеспечение рационального использования земель и их охраны, создание благоприятной окружающей среды и улучшение ландшафтов».[3] Таким образом, можно проследить концепцию разделения функций государства, где

---

[1] См.: абз. 2 ст. 1 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // «Российская газета», № 118-119, 23.06.2001.
[2] См.: абз. 3 ст. 1. Там же.
[3] Волков, С.Н. Землеустройство / Теоретические основы землеустройства. – Москва : ФГБОУ ВО ГУЗ, 2021. – Т. 1., изд. 1. – С. 496.

землеустройство является одним из основных законодательно закрепленных направлений деятельности, постоянно осуществляемых органами государственной власти, а также органами местного самоуправления в сфере использования и охраны земель, наряду с мониторингом земель, учетом, территориальным планированием и т.д. Исходя из целей проведения землеустроительных мероприятий, указанных в Федеральном законе, можно отметить, что в основе землеустроительной деятельности лежит экологическое начало.

Сегодня землеустройство представляет собой сложный комплекс геодезических, геологических, геоботанических и юридических мероприятий. В результате проведения землеустроительных работ разрабатывается множество документов, таких как генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, проекты территориального землеустройства, карты (планы) и материалы межевания объектов землеустройства, заключения экспертиз, материалы обследования состояния земель и многие другие.[1] Все это необходимо консолидировать в Фонд данных, который содержит полную информацию о результатах проведения землеустроительных работ.[2] Нужно подчеркнуть, что большое количество информации необходимо для точного и эффективного планирования использования земель.

Землеустройство в Российской Федерации может проводиться по 3 основаниям:

– решение уполномоченных органов государственной власти или местного самоуправления;

– решение суда;

---

[1] См.: п. 6-9 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» от 11 июля 2002 г. № 514 // «Российская газета», № 129.

[2] См.: п. 11. Там же.

– на основании договора о землеустройстве.[1]

В процессе государственного управления земельными ресурсами осуществляется множество мероприятий, таких как изучение состояния земель, оценка качества земель, геодезические и картографические работы и многое другое. Проведение этих мероприятий необходимо для «планирования и организации рационального использования земель и их охраны».[2]

Изучение состояния земель, которое проводится в целях получения информации об их количественном и качественном состоянии включает в себя следующие виды работ:

– почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания;
– оценка качества земель;
– инвентаризация земель.[3]

Основой для перечисленных работ являются геодезические и картографические материалы. При этом земельные участки для проведения изыскательских работ не изымаются.

Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях: изменения границ объектов землеустройства; выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям; проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления,

[1] См.: ст. 4 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // «Российская газета», № 118-119, 23.06.2001.
[2] См.: ст. 14 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // «Российская газета», № 118-119, 23.06.2001.
[3] См.: ст. 9. Там же.

радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

В России землеустройством занимаются несколько органов:

а) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) – осуществляет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, ведение государственного кадастра недвижимости;

б) Министерство сельского хозяйства Российской Федерации – разрабатывает и реализует государственную политику в области землепользования и землеустройства в аграрном секторе;

в) органы местного управления – муниципалитеты, где осуществляется местное землеустройство и управление земельными ресурсами на территории соответствующего муниципального образования.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» к полномочиям Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства относятся: установление порядка проведения землеустройства; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при проведении землеустройства; проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности; принятие нормативных правовых актов о землеустройстве; установление порядка государственной экспертизы землеустроительной документации; организация и осуществление федерального государственного надзора в области землеустройства; разработка, согласование и реализация генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации; управление государственным фондом данных, полученных в результате проведения землеустройства; другие установленные федеральными законами полномочия Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства.

Несмотря на то, что межевание является одной из основных частей землеустроительной деятельности, его проведение необходимо во всех областях, связанных с управлением земельными ресурсами, в том числе при работе в сфере земельного кадастра, объекты которого выходят за рамки объектов землеустройства.

Сам термин «межевание» происходит от слова «межа» – граница между участками земли. Под межеванием в современной юридической литературе понимается процесс определения и установления границ земельных участков, а также оформление соответствующих документов. Этот термин появился в России еще в XVIII веке, когда начали разрабатываться законы и нормативы по землеустройству и земельным отношениям. С тех пор межевание стало неотъемлемой частью землеустройства и является важным этапом при покупке, продаже или передаче земельных участков.

Межевание государственных территорий, как составная часть современного землеустройства, проводится по целому ряду оснований, к основным из которых относится необходимость:

– определения границ государственных земельных участков, на которых располагаются объекты государственной собственности;

– установления правового режима использования государственных земельных ресурсов;

– учета изменений в границах территории, связанных с естественными процессами (например, эрозия, наводнения и т.д.);

– учета изменений в границах территории, связанных с развитием городской или сельской застройки;

– учета изменений в границах территории, связанных с развитием инфраструктуры (например, дороги, мосты, туннели и т.д.).

Процесс межевания включает в себя уточнение, определение на местности, согласование и закрепление границ земельных участков, а также создание чертежа объекта недвижимости.

В более широком смысле, межевание – это сфера деятельности, связанная с определением, уточнением и закреплением границ земельных участков, включающая в себя следующие этапы:

а) подготовительные работы по межеванию, сбор информации о земельном участке, включая кадастровые данные, планы генерального землеустройства, топографические карты и другие документы;

б) определение границ земельного участка на местности с помощью межевых знаков, установленных на границах соседних участков;

в) оформление документов, подтверждающих право собственности на земельный участок, включая геодезический план и акт обследования границ;

г) регистрация права собственности на земельный участок в соответствующих органах, таких как Росреестр;

д) при необходимости, решение споров и конфликтов, связанных с границами земельных участков, с помощью суда или других правовых процедур[1].

Эти этапы выполняются специалистами в области землеустройства – геодезистами, кадастровыми инженерами и юристами.

Подготовительные работы по межеванию включают:

– сбор информации о земельных участках. Этот этап включает в себя сбор информации о границах земельных участков, их площади, форме и расположении. Для этого используются кадастровые карты, схемы межевания, аэрофотоснимки и другие источники информации;

– анализ информации. После сбора информации производится её анализ для определения возможных проблем с границами участков, пересечений и перекрытий. Также проверяется соответствие границ земельных участков документам на право собственности;

[1] Болотин, С.А. Инвентаризация и паспортизация недвижимости : учебное пособие / С.А. Болотин, А.Н. Приходько, Т. Симанкина. – СПб. : СПбГАСУ, 2010. – С. 100.

– разработка плана межевания. На основе анализа информации разрабатывается план межевания, который определит новые границы земельных участков;

– согласование плана межевания. План межевания должен быть согласован со всеми заинтересованными сторонами, включая собственников прилежащих земельных участков, местные органы власти и кадастровые службы.[1]

После выполнения проекта межевания необходимо осуществлять мониторинг новых границ и правил пользования земельными участками, а также контролировать их соблюдение. Никто никоим образом не должен нарушать права других собственников на пользование земельными участками. Это достигается путем регулярных проверок состояния границ и использования земельных участков, а также рассмотрения обращений и жалоб по вопросам землепользования. В случае возникновения проблем или нарушений необходимо принимать меры как по их устранению, так и по восстановлению прав собственников.

Важным элементом точного определения границ земельного участка является координатная привязка. Координатная привязка — это процесс определения точных координат (широты и долготы) объектов на земной поверхности. Координатная привязка земельных участков используется для определения их точного местоположения на карте или в геопространственной базе данных. Это необходимо для:

а) регистрации права собственности на землю – для этого требуется точное определение местоположения участка на карте;

б) планирования землепользования – знание точного местоположения участка позволит определить его характеристики с учетом

[1] Варламов, А.А. Земельный кадастр. В 6 т. / Управление земельными ресурсами. – М. : КолосС, 2004. – Т. 2. – С. 528.

таких факторов, как рельеф, тип почвы, климатические условия и другие, которые могут быть применены при планировании землепользования;

в) контроль за землепользованием – знание точного местоположения участка позволит контролировать его использование и защищать от незаконного изъятия или нецелевого использования.;

г) оценка земли – знание точного местоположения участка позволяет более точно оценить его при продаже или сдаче в аренду.

Таким образом, координатная привязка земельных участков является важным инструментом для управления земельными ресурсами и решения различных задач, связанных с землепользованием.

Координатная привязка земельного участка фиксируется в геодезической документации, такой как геодезический план или технический паспорт на земельный участок. Она также может быть указана в договоре купли-продажи или аренды земельного участка.

Регистрация права собственности на земельный участок осуществляется в порядке, установленном в Федеральном законе N 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Реестр недвижимости представляет собой базу данных, содержащую сведения об особенностях объектов недвижимости, необходимых для определения объекта недвижимости в качестве индивидуально-определенной вещи.[1] Процесс внесения изменений в Единый государственный реестр недвижимости может происходить как централизовано, то есть на основании решений уполномоченных органов, так и децентрализовано, то есть на основании заявления частных лиц о проведении государственного кадастрового учета и регистрации прав.[2] Возможность проводить мероприятия по кадастровому учету на местном уровне с последующим внесением информации в единый государственный реестр – это

[1] См.: п. 2 ст. 8 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // «Российская газета», № 156, 17.07.2015.
[2] См.: ст. 15. Там же.

необходимость, продиктованная многолетним историческим опытом, что отмечалось еще в XVIII веке в наказах Екатерининской комиссии.[1] Однако, в результате проведения огромного числа самостоятельных мероприятий по межеванию, осуществления государственного кадастрового учета соседних участков разными инженерами и специалистами, возможно возникновение ошибок и противоречий в записях об объектах недвижимости.

Таким образом, правовое содержание понятий межевания и землеустройства в российской правовой доктрине отличается от общенаучного исходя из специфики регулирования в сфере использования и охраны земельных ресурсов, основанной на дифференциации функций государственного управления и разделении полномочий между различными ведомствами. Также в правовом ключе понятия межевания и землеустройства тесно взаимосвязаны, поскольку одной из основных задач землеустроительной деятельности является определение, уточнение и установление на местности границ земельных участков, отнесенных Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» к объектам землеустройства. Вместе с тем, межевание необходимо при осуществлении любых видов деятельности, связанных с управлением земельными ресурсами, в том числе выходящих за рамки землеустройства, поскольку без точного определения границ невозможно дальнейшее землепользование, как в частной, так и в публичной сферах.

1.3 Историография правового регулирования межевания и землеустройства в России

Несмотря на то, что сам термин был введен сравнительно недавно, «землеустройство» в общенаучном плане производилось задолго до написания первых работ по землеустройству в рамках единой государственной системы управления земельными ресурсами, выражалось в форме отдельных землеустроительных мероприятий и изучалось межевыми

[1] См.: Кассо, Л.А. Русское поземельное право. – М. : 1906. – 197 с.

инженерами и историками межевания. Для того, чтобы последовательно рассмотреть историографию межевания и землеустройства, необходимо взглянуть на процесс трансформации института управления земельными ресурсами ретроспективно.

В истории развития института управления земельными ресурсами правовое регулирование до принятия Соборного Уложения 1649 года было представлено в основном нормами обычного права и сегментированными нормами в источниках древнерусского права.

Одним из значимых памятников древнерусского права, безусловно, является «Русская правда», это древнерусский сборник законов, написанный в XI – XII веках. Он содержал правила поведения и уголовные законы, а также определял права и обязанности различных слоев населения. «Русская правда» была одним из первых писаных законов на Руси и оказала большое влияние на развитие государственных институтов и правовой системы в России. Также содержал отдельные нормы, затрагивавшие вопросы управления земельными ресурсами Древнерусского государства, например, нормы об ответственности за нарушение законодательства о земле.

Соборное Уложение 1649 г., влияние которого на развитие института управления земельными ресурсами заключается, во-первых, в определении его объекта посредством закрепления трех видов феодального землевладения, во-вторых, в упорядочении планировки и застройки в городах (благодаря тому, что предусматривалось слияние слобод и дворов в единый «государев посад» (государственную собственность), в-третьих, в развитии института ответственности за нарушение земельного законодательства (расширился круг запрещенных деяний, появилось понятие форм вины («незлонамеренное нарушение», «нарушение с прямым умыслом»), предусматривались новые виды наказаний).[1]

[1] Сидоренко А.Ю. Ответственность за нарушения земельного правопорядка: история развития российского законодательства (от «Русской правды» до 1917 года) / А.Ю. Сидоренко // Государство и право. – 2000. – №11. – С. 70.

В связи с бессистемностью и разобщенностью феодального законодательства, вплоть до XIX века земельное право представляло собой разрозненные правила в различных нормативных актах, что затрудняло проведение межевых и землеустроительных мероприятий и не соответствовало трансформации экономики и производственных отношений. Свод законов Российской империи 1835 года возводит земельное право в самостоятельную отрасль благодаря работе по систематизации российского законодательства М.М. Сперанского.

Земельная реформа 1861 года была одной из крупнейших реформ в Российской империи. Она отменила крепостное право и освободила крестьян от крепостной зависимости; в результате реформы крестьяне получили право свободного перемещения, выбора места жительства и рода деятельности. Однако земельная реформа не решила всех проблем крестьян, которые были вынуждены покупать землю у помещиков, что часто было для них невыгодно, и они не получали полных прав пользования землей. Кроме того, после реформы многие крестьяне лишились земли и были вынуждены работать на помещиков. В целом земельная реформа 1861 года была признана большим прогрессом, в том числе и в части регулирования земельных отношений.[1]

В России историки межевания начали активно работать во второй половине XIX века. Одним из первых был В. И. Семевский (1848-1916), который изучал историю земельных отношений в России, среди его работ «Крестьянский вопрос в России в XVIII и первой половине XIX в» (1888).[2]

Другим известным исследователем межевания в России был А.С. Лаппо-Данилевский (1863-1919), изучавший эволюцию земельных отношений

[1] Муравьева, Л.А. Отмена крепостного права в России: причины, механизм реализации, значение / Л.А. Муравьева // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2012. – № 2 (6). – С. 53.
[2] Семевский, В.И. Крестьянский вопрос в России в XVIII и первой половине XIX в. – СПБ. : Типография Товарищества «Общественная Польза», 1888. – Т. 1-2.

с древности до современности, подчеркивая преемственность межевых практик от Русской Правды до генерального межевания Екатерины II.[1]

Последующие изменения в аграрной политике государства непосредственно связаны с деятельностью П. А. Столыпина. Столыпинская аграрная реформа была проведена в Российской империи в начале XX века. Ее целью было разрешение аграрных споров и повышение производительности земельных угодий.

Реформа включала в себя следующие меры:

– отмена общинного землепользования и переход к индивидуальной земельной собственности;

– выкуп земли у крестьян, чтобы они могли стать ее полноправными владельцами;

– расширение использования кредитов для развития сельского хозяйства;

– создание земельных банков для предоставления земельных займов;

– поддержка развития крестьянского кооператива;

– выделение земельного фонда для крестьян, которые не имели своих земельных угодий.

Реформа привела к улучшению ситуации в сельском хозяйстве, увеличению производительности земельных угодий и повышению благосостояния крестьян. В этом контексте необходимо отметить исследования межевания и землеустройства современников реформы.

Одним из экспертов в области землеустройства и агрономии был Н. П. Синельников. Он работал в США и Канаде, где занимался разработкой и реализацией проектов по улучшению землепользования и развитию сельского

[1] Лаппо-Данилевский, А.С. Организация прямого обложения в Московском государстве со времён Смуты до эпохи преобразований: Исследование А. Лаппо-Данилевского. – Санкт-Петербург : тип. И.Н. Скороходова, 1890. – С. 557.

хозяйства. Его книга «Работа по землеустройству в Северной Америке» стала одним из классических трудов в этой области, основой для которой стали ежегодные отчеты Министерства сельского хозяйства, отчеты об управлении государственными землями, отчеты Министерства торговли и труда, отчеты Бюро контроля, отчеты комитетов Конгресса и ежегодные периодические издания Министерства внутренних дел США. Н. П. Синельников определяет в качестве основной проблемы применения земельного законодательства США, основываясь на обзоре этих документов, спекуляцию земельными участками.[1]

Одной из особенностей землеустройства США в XIX веке было использование государственных земель для распределения между населением. В результате этого были созданы программы, которые предоставляли землю бедным и малоимущим семьям, а также иммигрантам.

Другой особенностью землеустройства было выделение новых земельных участков для земледелия и скотоводства. Это было особенно важно для развития сельского хозяйства в стране и улучшения экономической ситуации многих семей.

Также стоит отметить, что землеустройство проводилось с учетом особенностей каждого региона США. Например, в западных штатах были созданы программы, которые предоставляли землю для разведения скота, в то время как на восточном побережье были созданы программы, которые предоставляли землю для земледелия. Государство стимулировало освоение новых территорий путем предоставления земельных участков под условием осуществления сельскохозяйственной деятельности, при этом не осуществлялась оценка земли, поскольку нельзя было рассчитать ее рентабельность. Также в качестве особенности землеустройства в США и Канаде Н.П. Синельников отмечает покрытие затрат на предоставление земли

[1] Синельников, Н.П. Работа по землеустройству в Северной Америке. – СПб. : [б.и.], 1907. – С. 5.

переселенцам за счет предоставления частных займов на приобретение сельскохозяйственной техники.[1]

В России в рамках уникальной государственной программы агрономической помощи в землеустройстве оценка земель проводилась непосредственно крестьянами и землеустроителем, а использование дорогостоящей сельскохозяйственной техники было организовано через пункты проката безвозмездно.

Книга Г. Г. Савича «Землеустройство у сельских обывателей на Урале» описывает опыт проведения земельной реформы на Урале в начале XX века. Автор подчеркивает, что реформа была необходима для повышения сельскохозяйственной производительности и улучшения экономического положения крестьян. В первую очередь речь идет о процессе выкупа земли крестьянами и последующего индивидуального владения землей. По мнению автора, это мера, посредством которой крестьяне становятся собственниками земли в полном объеме и, как следствие, используют ее более производительно. В работе речь идет о создании земельных банков и кредитовании развития сельского хозяйства. Г.Г. Савич подчеркивает, что это открыло путь крестьянам к получению средств, необходимых для развития их хозяйств, а также для улучшения условий жизни.[2] Однако он указывает, что реформы проводились неоднозначно и не очень эффективно, поскольку некоторые нецелесообразные распределения земельных участков вызывали недовольство крестьян; не все крестьяне получили землю из-за ограничения ее общего количества в распределяемых фондах. В целом, в своей книге «Землеустройство сельских жителей Урала» Савич обосновывает, что проведение земельной реформы в Российской империи было необходимой мерой для улучшения положения в сельском хозяйстве и повышения благосостояния крестьян.

---

[1] Там же. С. 63.
[2] См.: Савич, Г.Г. Землеустройство у сельских обывателей Урала. – СПб. : Тип. В.Ф. Киршбаума, 1907. – 112 с.

Г. Г. Савич под «землеустройством» понимал организованное обеспечение крестьян землей, которое из-за неправильных действий местных правительственных учреждений привело к масштабной межселенной чересполосице. Это действительно принесло огромный вред хозяйствам крестьян. Межселенная чересполосица стала главной проблемой Урала. Г.Г. Савич коснулся лишь двух направлений землеустройства – технического и социально-экономического. Остальные направления и принципы землеустроительной деятельности, такие как агроэкономические и экономические, которые можно было бы рассмотреть на материале земских источников, в его работе не отражены. Поэтому можно говорить о неточном использовании понятия «землеустройство» в названии его фундаментальной работы, объясняемом популярностью понятия «землеустройство» в чиновничьих кругах.

П.В. Дензин в своей работе «Межевание и землеустройство в России» анализирует сельское общество, принципы улучшения форм их землевладения, указ 9 ноября 1906 г. «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования»,[1] технику землеустройства, а также переселение на казенные земли. Особое внимание он уделяет землеустроительным учреждениям и документам, составляемым в ходе землеустройства, а также рассматривает принципы земельного обложения и залог надельных земель.

Изучая историю межевания в России, П. В. Дензин отмечает, что с 60-х годов XIX века крестьянские селения разрастались наделами, что в долгосрочной перспективе влекло к дальноземелью крестьян и чересполосице. В своих работах он указывал на необходимость принудительного раздела территорий, который впоследствии был совершен в период аграрной реформы

[1] О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования : Именной Высочайший указ 9 ноября 1906 г. // 3 ПСЗ. Т. 26. № 28528. Собрание узаконений. 1906. 11 ноября. Отд. I. Ст. 1859.

при помощи землеустроительных комиссий. В качестве причин возникновения экономически неоправданной ситуации укрупнения надела земли, обладаемым одним селением, он отмечал деятельность земских учреждений, которые в своих программах предусматривали рост количества дворов в деревнях. Также П. В. Дензин указывает юридические особенности межевания земель в 1909 году. Установление границ предусматривалось либо в порядке мирового соглашения, либо по судебному решению. Судебными полномочиями в сфере межевания обладали упомянутые ранее землеустроительные комиссии, которые в процессе своей деятельности руководствовались принципом достижения соглашения между участниками процесса.[1]

По мнению П. В. Дензина, самой выгодной формой земельного участка является округлая с хозяйственным центром в середине, а самый затруднительный вид землеустроительных работ – межселенное разверстание – вненадельное, так как необходимо добиться согласия разных селений на размен землями, выселить часть домохозяев в так называемые выселки и разбить эти участки на хутора. При этом живые урочища (овраги и реки), а также дороги должны находиться на границах участков. При проектировании поселков внимание должно быть обращено на водоснабжение и «недопущение общего севооборота».

Таким образом, П. В. Дензин воспринял идею А. А. Кофода, согласно которой главной целью землеустройства в России является агрономия: эффективность использования земли и повышение рентабельности крестьянского хозяйства.

Особо необходимо обозначить вопрос об историографии межевания и землеустройства в советский период. После Октябрьской революции 1917 г. в России была проведена реформа землеустройства, которая была направлена

[1] Дензин, П.В. Межевание и землеустройство в России. – Пенза : Паровая типо-лит. Е.М. Грушецкой, 1909. – С. 75.

на национализацию земель и передачу их в общественную собственность. В рамках этой реформы были созданы совхозы и колхозы, а также проведена конфискация земли у крупных землевладельцев и ее распределение мелким крестьянам. Все земли, находившиеся в собственности государства, церквей и монастырей, а также усадебных поместий и крупных землевладельцев, были национализированы. Земля была передана во владение и пользование крестьянам, которые образовывали колхозы и совхозы. Колхозы организовывались на основе добровольного объединения крестьян для совместного использования земли, техники и труда. Совхозы же были созданы на базе государственных имущественных комплексов, которые объединяли несколько десятков тысяч гектаров земли и предприятий сельского хозяйства.

По-новому выстраивались правовые отношения во многих сферах, в том числе и в землеустройстве, поскольку объекты земельных отношений теперь не могли находиться в частной собственности. Институт управления земельными ресурсами в ранний советский период претерпел существенные трансформации. Некоторые направления деятельности государства по регулированию земельных отношений потеряли свою актуальность, как, например, защита прав частных лиц на землю, а также взимание платы за землю, поскольку земля не могла находиться в частной собственности, также, начиная с 1917 года, последовательно закреплялся принцип бесплатности землепользования, обеспечивая колхозам, совхозам и гражданам право безвозмездного пользования землей (ст. 1, 2 ,5 Декрета II Всероссийского съезда советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «О земле» 1917 г., ст. 2, 9, 27 Земельного кодекса РСФСР 1922 г., ст. 6, 8 Конституции СССР 1936 г., ст. 4, 12 Закона от 13 декабря 1968 г. «Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и Союзных республик», ст. 11 Конституции СССР 1977 г.). Другие функции сохранились, но значительно видоизменились. Так, например, в проекте «Общих начал землеустройства и землепользования СССР» 1925 г. устанавливалось, что «при проведении землеустройства и организации землепользования основной задачей является

развитие производительных сил сельского хозяйства».[1] В этом прослеживается преемственность Аграрной реформы П.А. Столыпина.

Историография землеустройства СССР охватывает широкий спектр исследований, касающихся как историко-правового развития, так и организационные аспекты землеустройства, что позволяет глубже понять эволюцию правового регулирования в этой области. Она включает в себя работы, посвященные как истории развития законодательства о землеустройстве в СССР, так и конкретным правовым аспектам его организации и проведения.

Одним из первых исследований, посвященных землеустройству в СССР, стало исследование И. М. Горяинова «Землеустройство в СССР» (1931). В этой работе автор рассматривал историю землеустройства в России до революции 1917 года, а также описывал основные принципы и задачи землеустройства в СССР.

В последующие годы было выпущено множество исследований, посвященных различным аспектам землеустройства в СССР. Например, А. Н. Колесников рассматривал организационные и экономические аспекты землеустройства («Землеустройство в СССР». 1940), а В. А. Леонтьев описывал историю землеустройства в СССР и его роль в развитии сельского хозяйства («Землеустройство в СССР: история и перспективы». 1954).

В 1960-х годах началась активная работа по совершенствованию землеустройства в СССР. В связи с этим было выпущено множество исследований, посвященных новым методам и технологиям землеустройства. Например, Н. И. Лобачев в своей работе «Технология землеустройства» (1965) описывал новые методы обработки данных и проектирования в сфере землеустройства.

[1] Общие начала землеустройства и землепользования СССР // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 3316 – Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР). Опись 18. Д. 842 Л. 7.

В дальнейшем исследования по землеустройству в СССР стали более прикладными и ориентированными на решение конкретных проблем. Например, А. А. Черняев рассматривал проблемы рационального использования земельных ресурсов и улучшения экологической ситуации («Землеустройство и земельные ресурсы». 1987)

Историография землеустройства СССР отражает постепенные изменения в научных подходах и методах реализации землеустроительной политики в разные периоды.

Таким образом, государственная монополия на право собственности на средства производства существенно повлияла на подходы к изучению землеустройства в советский период, что отражено в разнообразных исследованиях в правовом и организационном контекстах. Государственное управление, сельскохозяйственная инженерия и, как следствие, правовое понимание трансформировались под новые условия хозяйственной деятельности.

После распада СССР произошла реформа землеустройства, которая привела к изменению системы землепользования и земельных отношений. В частности, были проведены следующие меры:

а) приватизация земли. Был создан институт частной собственности на землю, хозяйствующие субъекты получили возможность выступать в качестве собственников земельных участков, что привело к увеличению количества частных хозяйств и развитию сельского хозяйства;

б) формирование рынка земли. Был создан рынок недвижимости, что позволило свободно осуществлять сделки в отношении земельных участков;

в) разделение земли. Была проведена процедура раздела земельных участков на более мелкие участки для частных хозяйств;

г) создание системы кадастрового учета. Была создана система кадастрового учета, которая позволяет точно определить границы земельных участков и их владельцев;

д) развитие законодательства о земле. Была разработана система нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, предусматривающих правовые меры защиты прав собственников и иных правообладателей земельных участков.

На современном этапе развития управления земельными ресурсами главным направлением является построение эффективного механизма регулирования земельного рынка на основе частной собственности на землю.

1.4. Периодизация развития законодательного регулирования межевания и землеустройства

Вопрос периодизации развития законодательства о межевании и землеустройстве можно рассматривать с двух точек зрения: исторической и функциональной. Исторический подход предполагает выделение этапов развития законодательства на основе принятия ключевых правовых актов, которые существенно изменили общественные отношения в данной сфере.

К примеру, Т.В. Волкова предлагает следующую периодизацию института управления земельными ресурсами в России:

- первый этап: с момента формирования Древнерусского государства вплоть до принятия Соборного Уложения 1649 года;
- второй этап (1649-1835 гг.): генезис института управления земельными ресурсами, связанный с расцветом русского феодального государства;
- третий этап (1835-1917 гг.): активное реформирование института управления земельными ресурсами.;
- четвертый этап: с октября 1917 г. по февраль 1990 г.;
- пятый этап (с 1990 г. по настоящее время): современная земельная реформа, одно из магистральных направлений которой является

установление частной собственности на землю и создание механизма эффективного регулирования земельного рынка;[1]

Представленная периодизация достаточно точно характеризует основные этапы генезиса института управления земельными ресурсами в России в исторической связи с развитием других институтов государственного управления, шедших параллельно. Этапы отражают эволюцию данного института, включая формирование, развитие, реформирование и трансформацию. Однако временные рамки периодов не позволяют сказать об учете в указанной периодизации значимости Генерального межевания 1765 г. и Столыпинской аграрной реформы 1906-1917 гг.

Еще один пример периодизации приводит А.А. Варламов:

а) формирование переложно-залежной системы землепользования в Древней Руси;
б) формирование системы землепользования в России в X-XVII веках;
в) развитие системы российского землепользования в XVII-XIX веках;
г) землепользование в России начала XX в. (период Столыпинской земельной реформы);
д) формирование социалистической системы землепользования;
е) формирование устойчивого сельскохозяйственного землепользования в современной России.[2]

Данная периодизация характеризует развитие землеустройства в России через призму эволюции системы землепользования. Такой подход корректно отображает основные этапы формирования и развития института землепользования в историческом контексте. Однако в указанной периодизации нет точных временных рамок и, соответственно, привязки к наиболее значимым нормативным правовым актам в сфере землеустройства,

---

[1] Волкова, Т.В. Генезис института управления земельными ресурсами в России / Т.В. Волкова // Аграрное и земельное право. – 2019. – №2 (170). – С. 11-14.

[2] Генезис формирования и функционирования Российской системы землепользования : монография / А.А. Варламов, С.А. Гальченко, О.В. Богданова, О.В. Гвоздева ; под науч. ред. А.А. Варламова. – Москва : Первое экономическое издательство, 2021. – С. 5.

что делает невозможным её использование для применения в рамках теоретико-исторического правового исследования.

На основе приведённого выше, считаю важным представить авторскую периодизацию развития законодательства о межевании и землеустройстве в России.

Первый этап до 1649 г. развития законодательства о межевании и землеустройстве охватывает период от формирования Древнерусского государства до принятия Соборного уложения в 1649 году. Соборное Уложение 1649 г. (далее – Уложение) стало важным этапом в кодификации земельных норм, систематизировав правила регулирования земельных отношений. Были определены основные виды мероприятий по межеванию, порядок раздела и отвода земель, крестьянское землепользование, а также правила урегулирования земельных споров. Также в документе закреплялись права и обязанности землевладельцев и крестьян, окончательно утверждалось крепостное право, ограничивающее свободу крестьян и закрепляющее их за землевладельцами. В Уложении предусматривались меры наказания за нарушение правил землевладения, порчу межевых знаков и незаконные действия межевиков. Однако для этого периода характерны отсутствие системности и децентрализованный подход к проведению землеустроительных работ.

Второй этап 1649–1765 гг. (до издания Манифеста «О генеральном размежевании земель всей Империи» 1765 г.): характеризуется существенными преобразованиями в законодательстве о межевании и землеустройстве. Эти изменения были обусловлены как реформаторской деятельностью Петра I и его преемников, так и общими социально-экономическими тенденциями в стране. Именно в этот период впервые предпринимаются попытки сплошного межевания земель. Укрепление абсолютизма и централизация власти способствовали усилению государственного контроля над землепользованием. Введение Табели о рангах в 1722 году увязало распределение земельных владений с прохождением

государственной службы, что привело к формированию новой служилой элиты. Пётр I положил начало процессу секуляризации церковных земель, что не только увеличило государственный земельный фонд, но и способствовало перераспределению земель среди дворянства.

Во второй половине XVII века наблюдалось дальнейшее развитие феодальных отношений и усиление крестьянской зависимости. Несмотря на относительную стабильность размеров крестьянских наделов, их качественные характеристики существенно различались. Государство осуществляло контроль над площадью участков, стремясь обеспечить минимальные условия для существования крестьян; к XVIII столетию сельскохозяйственное производство было сосредоточено преимущественно в помещичьих имениях. Правительство пыталось поддерживать стабильность в аграрной сфере путём умеренных реформ и контроля над земельными ресурсами. Однако кардинальные изменения в земельных отношениях произошли лишь в XIX веке, с отменой крепостного права.

Третий этап 1765 - 1906 гг. (до принятия Закона от 9 ноября 1906 года «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования»): Этот период начинается с издания Манифеста о Генеральном межевании земель, который коренным образом изменил подход к земельному учету в России. В отличие от предыдущего периода, когда межевание проводилось спорадически, в 1765 году началась масштабная систематическая кампания по межеванию земель, которая оказала существенное влияние на развитие земельных отношений и законодательства в сфере межевания и землеустройства.

Главной целью было определение границ земельных участков и их распределение между владельцами. Эта инициатива уменьшила частоту споров между землевладельцами и укрепила имущественные права дворянства. Кроме того, межевание позволило государству более эффективно управлять землей, экономической деятельностью и фискальными процессами,

тем самым способствуя социальной стабильности и улучшая отношения между дворянством и правительством.

Для обеспечения проведения межевания были созданы специальные комиссии, в состав которых входили как представители правительства, так и землевладельцы. Эти комиссии отвечали за проведение межевания, установление границ земельных участков и подготовку необходимой документации, включая межевые книги и карты, которые хранились в государственных архивах. В межевых книгах содержались подробные письменные описания земель, их владельцев и записи о сделках с недвижимостью.[1] Для обеспечения наиболее высокой точности измерений и составления карт использовались самые современные методы геодезии и картографирования: астролябии и вехи, межевые планы в масштабах 100 саженей на дюйм и 50 саженей на дюйм. Каждому землевладельцу выдавались копии межевых документов, подтверждающие его права на землю, они не являлись самостоятельными юридическими актами, однако могли использоваться для разрешения земельных споров в суде.

Проведение межевания способствовало предотвращению множества земельных конфликтов, поскольку границы земельных участков становились основным предметом таких споров. Стал развиваться рынок земли, поскольку наличие подтверждающих документов о границах земельных участков, их собственниках, а также информация, содержащаяся в межевых книгах, способствовали росту стоимости недвижимости. Результаты межевания помогли землевладельцам и государству эффективнее организовать хозяйственную деятельность, тем самым повысив производительность сельского хозяйства. Закрепление прав дворянства на землю усилило их поддержку императорской власти, что было крайне необходимо Екатерине II в период ее реформ.

[1] Российский государственный исторический архив. Фонд 515 – Главное управление уделов Министерства императорского двора. Опись 86. Д. 288, 306, 1381.

Важнейшее событие в истории России XIX века - отмена крепостного права в 1861 году. Крестьяне получили свободу от помещичьей зависимости, а также право на получение земельных участков. Реформа гласила, что земля передается крестьянским общинам в коллективное пользование, однако остается собственностью помещиков до полного выкупа. В 1864 году была проведена земская реформа, которая ввела местные органы самоуправления — земства. Они брали на себя функции по землеустройству, открытию учреждений общественного назначения: школ, больниц, строительству дорог.

Третий этап развития российского законодательства о межевании и землеустройстве можно назвать начальным звеном в формировании системного подхода к государственному управлению земельными ресурсами. И, несмотря на большое количество реформ, затрагивающих земельные отношения, общими характеристиками для этого периода являются преобладание феодализма в системе землепользования, общинный строй и сохранение межевания как основной функции землеустройства.

Четвертый этап 1906-1917 гг. (до принятия Декрета II Всероссийского съезда советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «О земле») характеризуется двумя основными направлениями развития земельного законодательства. Первое направление включало развитие законодательной базы землеустройства, совершенствование методов межевания и создание новых институтов земельного контроля. Второе направление связано с кардинальными изменениями в государственном управлении земельными ресурсами посредством проведения П.А. Столыпиным аграрной реформы.

До реформы крестьяне владели землей коллективно через общины, где она регулярно перераспределялась. Это препятствовало долгосрочному планированию и вызывало проблемы, такие как малоземелье, дальноземелье и чересполосица. «Столыпинская реформа дала крестьянам возможность выйти из общины и получить землю в частную собственность, что

способствовало развитию индивидуальной инициативы и повышению эффективности сельского хозяйства.»[1]

Один из основных элементов реформы П.А. Столыпина - создание отдельных хозяйств вдали от деревни - хуторов и участков земли рядом с деревней, выделенных из общин - отрубов. Это способствовало повышению эффективности использования земельных ресурсов, улучшению условий пользования землей крестьянами и внедрению новых агротехнических методов.

Создание кредитной системы через Крестьянский поземельный банк способствовало расширению доступа крестьян к земле, что привело к росту частной собственности на землю и содействовало развитию сельскохозяйственного производства.

Аграрная реформа Столыпина способствовала переселению крестьян в малонаселённые районы, включая Сибирь и Дальний Восток, предоставляя им землю, финансовую поддержку и различные льготы. Эта инициатива была направлена на ускорение освоения новых территорий и одновременно на снижение перенаселённости центральных регионов.[2]

Реформа Столыпина была масштабной и коренным образом преобразила общество, разрушив традиционные структуры землевладения и создав основу для развития капитализма в аграрном секторе.

Пятый этап 1917 - 1991 гг. (до принятия Закона РСФСР от 24.12.1990 № 443-I «О собственности в РСФСР»[3]). Советский опыт построения системы рационального использования земельных ресурсов является уникальным не только для истории России, но и мировой истории, поскольку после Октябрьской революции 1917 г. вся земля была национализирована и переходила в государственную собственность. Система межевания и

---

[1] Глаголев, А. Формирование экономической концепции П.А. Столыпина / А. Глаголев // Вопросы экономики. – 1990. – № 10. – С. 58.

[2] Инструкция о порядке передачи части удельных земель Крестьянскому поземельному банку / Для руководства управляющим удельными округами. – Спб. : 1906. – 32 с.

[3] Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

землеустройства стала ключевым элементом государственной политики в области управления земельными ресурсами. Она имела свои особенности, связанные с социалистической моделью хозяйствования и централизованным планированием.

Землеустройство и межевание осуществлялись под строгим контролем центральных государственных органов. В 1920-1930-х годах была проведена массовая коллективизация сельского хозяйства, в ходе которой индивидуальные крестьянские хозяйства объединялись в коллективные хозяйства (колхозы) и совхозы. Это требовало значительных усилий по землеустройству, включая перераспределение земельных участков, создание новых границ и инфраструктуры.[1]

Межевание (определение границ земельных участков) и кадастровый учёт (учет земельных участков и их характеристик), являясь важными элементами системы землеустройства, обеспечивали точное определение границ земель колхозов, совхозов и других землепользователей, а также учёт всех изменений в земельном фонде. Советская система землеустройства включала создание необходимой инфраструктуры для сельского хозяйства: ирригационные системы, дороги, электрификация сельских районов и другие объекты, положительно влияя на повышение производительности труда и улучшение условий жизни в сельской местности.[2]

Достижения науки и техники использовались для успешной реализации стратегий землепользования. Для развития методов в таких областях, как землеустройство, геодезия, картография и смежных дисциплинах, были созданы специализированные научно-исследовательские институты и учебные заведения. Кроме того, землепользование в Советском Союзе включало в себя и социальный аспект, включая инициативы, направленные на улучшение условий жизни в сельской местности, включая развитие

[1] Бочков, Н.В. История земельных отношений и землеустройства. – М. : Сельхозгиз, 1956. – С. 248.
[2] Дерман, М. Отсталый участок / М. Дерман // Специалист социалистического земледелия. – 1932. – № 7-8. – С. 11-14.

жилищного строительства, образовательных учреждений, медицинских учреждений и различных других социальных объектов.[1]

Сложная и многогранная советская система землеустройства и землеустройства была разработана для эффективного управления земельными ресурсами в условиях социалистической экономики. Эта система сыграла ключевую роль в развитии сельского хозяйства и других отраслей народного хозяйства СССР.

Шестой этап 1991 г. - по настоящее время: с распадом Советского Союза российская система землепользования, а следом и законодательство о межевании и землеустройстве, подверглась неизбежной трансформации в силу провозглашения института частной собственности на землю и перехода от планового типа хозяйствования к рыночной экономике.

Масштабная приватизация земельных ресурсов включала:

– приватизацию земельных участков гражданам (например, дачные и приусадебные участки);

– приватизацию сельскохозяйственных земель, передаваемых в частную собственность аграрным предприятиям;

– продажу земельных участков под коммерческое и жилищное строительство.

Для регулирования новых земельных отношений была создана многоуровневая правовая база, где каждый последующий закон развивал и дополнял предыдущий. Фундаментальным стал Закон РСФСР от 24.12.1990 №443-I «О собственности в РСФСР», впервые закрепивший институт частной собственности на землю. На его основе был разработан Земельный кодекс РСФСР (1991 г.), а затем Земельный кодекс РФ (2001 г.), которые последовательно развивали механизмы регулирования земельных отношений в условиях рыночной экономики, установили правовые основы регулирования земельных отношений, включая права и обязанности собственников и

[1] См.: Комов, Н.В. Русская модель землепользования и землеустройства. – М. : 2001. – 625 с.

пользователей земельных участков, Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 N 122-ФЗ, который ввел обязательную государственную регистрацию прав на землю и недвижимость, Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» от 02.01.2000 N 28-ФЗ, регулировавший основы ведения государственного земельного кадастра, Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24.07.2007 N 221-ФЗ, создавший государственный кадастр недвижимости, Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 N 218-ФЗ, объединивший единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним с государственным кадастром недвижимости в единый государственный реестр недвижимости, другие нормативные акты, регулирующие вопросы землеустройства, кадастрового учета, охраны земель и т.д.

С переходом к рыночной экономике начал формироваться рынок земли. Земельные участки стали объектом купли-продажи, аренды, залога и других сделок. Это способствовало привлечению инвестиций в земельные ресурсы и развитию различных отраслей экономики.

Была начата комплексная реформа сельского хозяйства, направленная на повышение эффективности землепользования. Значительные изменения включали преобразование коллективной формы хозяйствования в систему частных сельскохозяйственных предприятий, приватизацию сельскохозяйственных угодий и внедрение инновационных технологий и методов производства в сельском хозяйстве.

После распада СССР наметилась заметная тенденция к урбанизации, обусловленная ростом городов и развитием инфраструктуры. Это явление потребовало перераспределения земель под строительство жилых комплексов, коммерческой недвижимости, автомагистралей и различных других инфраструктурных проектов.

С начала 1990-х годов в России все больше внимания уделяется экологической безопасности и принципам устойчивого развития. Были

разработаны нормативные акты и программы, направленные на охрану земельных ресурсов, рекультивацию нарушенных территорий, создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и другие природоохранные мероприятия.

В рамках процесса децентрализации управления земельными ресурсами полномочия по распоряжению землями были переданы на региональный и муниципальный уровни, что позволило учитывать местные особенности и потребности при принятии решений о землепользовании.

Другим научным подходом, на основании которого можно выделить периоды развития законодательного регулирования межевания и землеустройства, является функциональный. Этот подход основан на анализе содержания правовых норм с точки зрения основной функции землеустройства, выполнение которой законодательство призвано обеспечить в тот или иной исторический период. Этот подход полезен для анализа общих закономерностей развития российского законодательства в сфере государственного управления земельными ресурсами тем, что основная функция землеустройства трансформируется вместе с развитием социальных, экономических и политических отношений, а также следует за изменяющимися потребностями общества, что закрепляется соответствующими правовыми актами.

На основе вышеизложенного считаю необходимым предложить следующую периодизацию развития законодательного регулирования межевания и землеустройства в зависимости от основной функции землеустройства:

а) до 1906 года (реализовывалась на практике основная функция землеустройства – межевание);
б) с 1906 года до 1991 года (основная функция – сельскохозяйственная и экономическая эффективность);
в) с 1991 года по настоящее время (основная функция – экологическая).

В обоснование представленной периодизации можно привести следующие факты. Вплоть до начала XX века в правовых актах, регулирующих земельные отношения встречалось в основном понятие «межевание», поскольку определение границ земельных участков было важнейшей функцией государства как для целей налогообложения, так и для рационального использования земельных ресурсов. При этом процесс межевания требовал колоссального объема финансовых и человеческих ресурсов в силу огромной площади территории страны, поэтому лишь в XVIII веке этот процесс стал систематическим и охватил большую часть европейской половины Российской империи.

До 1906 года в законодательной сфере понятия «землеустройства» не существовало. Создание землеустройства как государственного института, призванного обеспечивать максимальную эффективность сельскохозяйственных производителей, а также рациональное использование земельных ресурсов относится к периоду проведения аграрной реформы П.А. Столыпина, которая была основана на передовых достижениях учёных-агрономов и инженеров. Одним из идеологов аграрной реформы был А.А. Кофод, который писал в своей работе «Русское землеустройство», что главной целью землеустройства является «придание каждой отдельной хозяйственной единице той внешней формы, которая, с одной стороны, окончательно удовлетворяла бы население, отвечая его сокровенным стремлениям, а с другой – возможно более содействовала бы увеличению производительности почвы, благоприятствуя введению сельскохозяйственных улучшений».[1] Введение в практический оборот нового понятия «землеустройство» повлияло на процесс реорганизации Министерства земледелия и государственных имуществ в Главное управление землеустройства и земледелия, открытие уездных и губернских землеустроительных комиссий и комитета по землеустроительным делам. Постепенно формировалась новая отрасль народного хозяйства. Понятие землеустройства стало появляться в заголовках

[1] Кофод, А.А. Русское землеустройство / А.А. Кофод // Сельский вестник. – СПб. : 1914. – С. 15.

научных работ применительно к территориям как западных стран, так и отдельных территорий Российской империи. Многие методы повышения эффективности труда сельскохозяйственных производителей, заложенные аграрной реформой П.А. Столыпина использовались и в советский период, например, деление землеустройства на межхозяйственное и внутрихозяйственное, несмотря на то что в советский период произошел возврат к коллективным формам собственности.

В настоящее же время мы можем наблюдать смещение приоритета государства в сфере землеустройства в сторону экологизации,[1] что мы можем увидеть исходя круга объектов землеустройства, а также из перечня землеустроительных мероприятий, описанных в Федеральном законе от 18.06.2001 N 78-ФЗ «О землеустройстве».[2]

[1] Варламов, А.А. Экология землепользования и охрана природных ресурсов / А.А. Варламов, А.В. Хабаров. – М. : КолосС, 1999. – С. 159.
[2] Гл. III Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // «Российская газета», № 118-119, 23.06.2001.

Глава 2. История правового регулирования межевания и землеустройства в России в XVIII-XX веках

2.1 Формирование межевания в середине XVIII века и Генеральное межевание

К концу XVII столетия в России всё более явным становился разрыв между юридическим и реальным положением земельных наделов, жалуемых служилому населению. На практике происходило постепенное сближение двух ключевых форм землевладения — вотчины и поместья, что серьёзно затрудняло укрепление централизованной власти, точный учёт и сбор налогов, а также эффективное распоряжение земельными ресурсами. В связи с этим начало XVIII века, ознаменованное масштабными преобразованиями, не могло не затронуть сложившуюся систему землепользования.

Земельные реформы Петра I стали органичной частью его широкой программы модернизации страны, нацеленной на укрепление государственной власти, развитие экономики и пополнение бюджета государства. Они были призваны упорядочить земельные отношения, усилить контроль государства над земельным фондом и усовершенствовать систему налогообложения.

В рамках этих преобразований были учреждены новые институты управления земельными ресурсами. Так, Камер-коллегия взяла на себя функции финансового и налогового регулирования, включая земельные сборы, что способствовало централизации власти и упрощению фискальных процедур. Вотчинная коллегия заменила собой Поместный приказ, ведавший ранее распределением поместий среди служилого дворянства, контролем за их использованием и взиманием связанных с ними платежей.

Поместный приказ был одним из центральных государственных учреждений в России в XVI – XVII вв. Он был учреждён в середине XVI века,

и существовал до реформ Петра I в начале XVIII века, когда был ликвидирован и его функции были переданы другим органам.

Основной задачей Поместного приказа было управление государственными земельными владениями, которые предоставлялись дворянам за службу государству — так называемыми поместьями. В обмен за земельные участки дворяне обязывались служить царю, в том числе военной службой, что было основой феодальной системы Русского государства того времени. [1]

Приказ занимался распределением земельных участков между дворянами, учитывая их службу и заслуги перед государством, также вёл учет всех поместий, а также контролировал соблюдение условий владения землёй и выполнение обязанностей помещиками. Поместный приказ рассматривал и решал конфликты по земельным вопросам среди дворян или между дворянами и крестьянами. Он следил за тем, чтобы владельцы своевременно выполняли свои обязательства, например, явка на военную службу с предписанным числом вооруженных людей. Впоследствии ведомство столкнулось с рядом проблем: должностные злоупотребления, незаконный захват земли и уклонение от службы привели к снижению эффективности управления землями, что свидетельствовало о назревающей необходимости в проведении реформ.

К середине XVII в. российские крестьяне были закрепощены окончательно.[2] Соборное уложение 1649 г. ввело принцип крепостной наследственности. Крестьянин превратился в абсолютно зависимого человека, почти раба; феодал мог его продать, обменять, мог распоряжаться его бытом и поступками, наказывать по своему усмотрению и т. д. К концу XVII в. в крепостной зависимости находилось уже около 90% крестьян. Согласно подворной переписи 1678 г., черные и посадские (свободные) крестьяне

---

[1] См.: Малиновский, Ф.Л. Исторический взгляд на межевание земель в России до 1765 г. – СПб. : тип. А. Сычева, 1844. – 175 с.

[2] Рожнов, А.А. Изменения в правовом положении дворянства в царствование Петра / А.А. Рожнов // Современный Юрист. – 2022. – № 1(38). – С. 14-15.

составляли 10,4%, дворцовые – 9,3%, церковные и монастырские – 13,3%, боярские – 10%, дворянские – 57%.[1]

Процесс сближения вотчины и поместья происходил на протяжении длительного времени. Отсутствие возможности наследственной передачи поместья не вызывало противоречий при свободном крестьянстве, поскольку предметом владения служилого населения был доход от земельных наделов в виде оброка тяглого населения. Дальнейшему закрепощению крестьян сопутствовал процесс «оседания на землю» дворян, которые обустраивали поместье, селили крестьян, разводили пашню и уже не желали расставаться с нажитым хозяйством.

В 1714 году Петр Великий издал Указ о единонаследии, который стал одним из ключевых документов, регулирующих правопреемство имущества в русском обществе того времени. Этот указ вносил существенные изменения в порядок наследования, особенно среди дворянства. До этого момента в России существовала система раздробленного наследования, при которой имущество усопшего делится между всеми его детьми. Это приводило к постепенному уменьшению размера поместий, что могло подрывать экономическую основу дворянского слоя и их способность выполнять военные обязательства перед государством. Суть указа заключалась в следующем:

Вся собственность (поместья, вотчины) должна была переходить только к одному из детей умершего — единственному наследнику. Таким образом, имущество не раздроблялось, а сохранялось в одних руках, что способствовало его сохранению и приумножению. Владелец имения был наделен правом выбора наследника, что могло быть осуществлено посредством составления завещания. При отсутствии такого документа наследником назначался старший сын. Остальные дети не имели права наследования отцовского имения; однако государство брало на себя заботу о них, включая организацию службы сыновей и содействие замужеству дочерей.

[1] Генезис формирования и функционирования Российской системы землепользования : монография / А.А. Варламов, С.А. Гальченко, О.В. Богданова, О.В. Гвоздева ; под науч. ред. А.А. Варламова. – Москва : Первое экономическое издательство, 2021. – С. 228.

Кроме того, указ запрещал продажу и раздел имущества без согласия царя, тем самым усиливая государственный надзор за дворянскими имениями.

Цели указа были связаны с реформами Петра I, направленными на укрепление государства и создание эффективной системы управления. Его целью было воспитание более сильного и преданного дворянства, способного содействовать амбициозным начинаниям царя по модернизации России и проведению активной внешней политики. В первой четверти XVIII в. Петр I подверг кардинальному реформированию высшие и центральные органы власти. Создавался централизованный, способный более быстро и решительно исполнять волю царя государственный аппарат, функции и порядок деятельности которого были определены законодательно более четко.[1]

На систему землепользования также повлияли преобразования в системе налогообложения. В 1719–1720 годах была введена подушная подать, заменившая предыдущие формы налогообложения, такие как дымная подать. Этот налог взимался с каждой «души» мужского пола, то есть с каждого крестьянина и мещанина, независимо от его дохода или имущественного положения.

Из-за введения подушной подати отпала необходимость в полном кадастровом описании земель Российской империи, поскольку теперь налог взимался с количества душ, а не площади участков. С одной стороны – это позволило значительно сократить государственные расходы на проведение межевых и землеустроительных работ, содержание межевщиков, с другой стороны, ухудшило качество кадастровых описаний, способствовало накоплению ошибок в писцовых книгах и возникновению межевых споров.[2]

Петровские реформы привели к значительным изменениям в социальной структуре и экономике России, закладывая основы для перехода от феодального строя к централизованному абсолютистскому государству.

---

[1] Петюкова, О.Н. Становление системы надзорных органов в период правления Петра I / О. Н. Петюкова // Закон и право. – 2015. – № 5. – С. 36.

[2] Герман, Е.И. История русского межевания. – М. : [б.и.], 1914. – С. 29.

В 1764 году императрица Екатерина II осуществила секуляризацию церковных земель — изъятие земельных владений и иного имущества, принадлежавших церкви, с передачей их в собственность государства или светских лиц. Цели данной меры были комплексными: укрепление позиций государственной власти, увеличение доходов, модернизация экономики и системы управления, а также ослабление экономического и политического влияния церкви. До проведения секуляризации Русская православная церковь располагала обширными землями и проживавшими на них крестьянами, что обеспечивало материальное содержание духовенства. Значительная часть этих владений пользовалась налоговыми льготами и не приносила дохода государству. В ходе реформы Екатерина II конфисковала большую часть церковных земель, переведя их в разряд государственных. В качестве компенсации духовенство стало получать регулярное денежное содержание из специально созданного фонда для финансирования церковных нужд.

Закрепощение крестьян в России достигло наивысшей точки в XVIII столетии. В 1763 году на крестьян была возложена обязанность содержать войсковые команды, направляемые для подавления их же выступлений; в 1765 году вышел указ, разрешавший помещикам ссылать крепостных на каторгу за неповиновение; а в 1767 году крестьянам окончательно запретили подавать жалобы на своих владельцев. Секуляризация церковных земель также оказала влияние на положение крестьян. После перехода церковных земель в государственную собственность проживавшие на них крестьяне стали государственными. Это означало, что они обязывались платить подати государству, но одновременно возникала риск их перевода в частные руки, что зачастую лишь ухудшало их положение.[1]

Генеральное межевание в России было крупномасштабной землеустроительной реформой, начатой в 1765 году при императрице Екатерине II. Оно было направлено на упорядочение, учет и инвентаризацию

[1] Тетерин, Г.Н. История межевания, землеустройства и земельного кадастра. – Новосибирск : СГГА, 2007. – С. 49.

земельных угодий, а также на обеспечение повышения эффективности сельского хозяйства и увеличения поступлений в казну от податей.[1]

Цели Генерального межевания:

а) классификация и установление точных границ между угодьями различных категорий землевладельцев: государственными, помещичьими и крестьянскими;

б) создание точных карт и планов земельных владений;

в) упорядочение системы обложения податями путем создания актуальной базы данных о землевладениях.

Процесс Генерального межевания включал в себя:

– подготовку и обучение инженеров-геодезистов и землемеров;

– топографическую съемку, измерение земель;

– составление «межевых книг» с записями результатов измерений;

– установку каменных столбов для обозначения границ.[2]

В ходе Генерального межевания были выявлены следующие проблемы:

– дефицит квалифицированных специалистов и необходимого оборудования для проведения мероприятий по межеванию;

– сопротивление со стороны местных землевладельцев и крестьян, опасавшихся изменения своих земельных прав и увеличения налогового бремени;

– трудоёмкий и длительный процесс межевания, обусловленный обширной территорией России и разнообразием географических условий.

Несмотря на значительные трудности, Генеральное межевание оказало значительное влияние на развитие аграрного сектора России. Оно способствовало улучшению землепользования, стимулировало развитие сельского хозяйства и повысило эффективность сбора налогов. Однако недостаточность финансового обеспечения, материальных и людских

---

[1] Иванов, П. О генеральном межевании земель в России и полюбовном социальном размежевании в Московской губернии. – М. : 1843. – С. 45.

[2] Герман, И.Е. Открытие, ход и результаты генерального межевания. Вопросы межевания и землеустройства. Книга 6. – М. : [б.и.], 1906. – С. 1-10.

ресурсов, а также высокая трудоёмкость межевых мероприятий не позволили осуществить задуманные при Екатерине II планы в срок.[1] Мероприятия были завершены к началу XIX века, но многие ключевые элементы и опыт Генерального межевания были учтены при проведении последующих преобразований в сфере межевания и землеустройства Российской империи.

Как отмечал В.О. Ключевский, Генеральное межевание и другие земельные реформы XVIII века сыграли важную роль в развитии системы управления земельными ресурсами Российской империи, способствовали упорядочению земельных отношений и увеличению производительности сельского хозяйства. Также В.О. Ключевский критиковал процесс закрепощения крестьян, поскольку обремененное повинностями и закрепощённое сельское население не имело достаточно стимулов для повышения производительности труда и совершенствования сельскохозяйственного производства.[2]

С.М. Соловьёв отмечал важность государственной политики в сфере земельных отношений как одного из ключевых факторов, определивших предпосылки для формирования социально-экономических противоречий в российском обществе, а также как одну из причин экономического превосходства Западной Европы по сравнению с Российской империей.

Таким образом, землеустройство в России XVIII века было тесно связано с феодальным строем и крепостничеством, играющим ключевую роль в аграрной экономике страны. В это время происходили значительные изменения, связанные с централизацией власти и модернизацией государства, инициированными Петром I и продолженными его преемниками:

– Петровские реформы: Петр I провел ряд реформ, которые затронули и систему землевладения. Он стремился консолидировать государственную власть и повысить эффективность управления. Для этого

[1] Герман, И.Е. Материалы по истории генерального межевания в России (окончание) / Известия Константиновского межевого института. – М. : [б.и.], 1912. – С. 54.
[2] Ключевский, В.О. Сочинения в 9 т. Т.У. Курс русской истории ; под ред. В.Л. Янина. – М. : Мысль, 1989. – С. 78-79.

Петр I создал новые административные единицы — губернии, а позднее уезды, — которые позволили разделить территорию страны на более мелкие части для лучшего контроля;

– введение новых административных единиц: В 1708 году было проведено изменение, разделившее страну на губернии и уезды, что улучшило региональное управление и позволило контролировать распределение налогов;

– земельные реформы: В XVIII веке в России предпринимались попытки упорядочить земельные отношения, в том числе путем проведения межевания и создания очень точных карт и планов, которые были необходимы для разрешения земельных споров и оптимизации системы налогообложения;

– «крепостное право» и земельные отношения: в XVIII веке крепостное право достигло своего апогея, что оказало значительное влияние на землеустройство. Крепостные были прикреплены к земле, то есть фактически являлись собственностью помещика. В конечном счете это приводило к определенной стабильности в использовании земельных ресурсов, но также вызывало социальное недовольство и конфликты;

– кадастры и картография: появление более точных геодезических измерений и картографических материалов позволило улучшить учет земельных участков и способствовало развитию наук о земле;

– секуляризация церковных земель: в 1764 году Екатерина II провела секуляризацию церковных земель, передав большую часть земельного владения, принадлежащего церкви, в руки государства, что привело к значительному увеличению казенных земель и ослаблению влияния церкви на общественно-политическую жизнь;

– расширение земельных владений дворянства: в XVIII веке дворянство получило значительные привилегии, в том числе право на бессрочное владение землями и крепостными крестьянами, что способствовало усилению зависимости крестьян от помещиков;

– колонизация новых территорий: государство активно осваивало новые территории, особенно на юге и востоке, за этим следовало переселение крестьян, строительство крепостей и создание новых поселений. Особенно активная колонизация шла в районах Нижнего Поволжья, Урала, Сибири и на Кавказе;

– развитие сельского хозяйства: в XVIII веке началось постепенное внедрение новых агротехнологий, хотя прогресс в этой области был неравномерным. На западе России по-прежнему доминировали традиционные методы земледелия с трехпольной системой севооборота, в то время как на новых землях применялись более передовые методы обработки земли.

В целом, землеустройство XVIII века отражало социально-экономический уклад России того времени, который был основан на крепостном труде и феодальном разделении земель.

Применение законодательства в сфере межевания и землеустройства являлось ключевым инструментом модернизации российской государственности в XVIII веке. Законодательные акты, такие как Указ о единонаследии 1714 года, Генеральное межевание 1765 г., не только регулировали наследственные отношения, но и обеспечивали строгий правовой контроль над распределением земельных наделов, что способствовало укреплению центральной власти через формирование прозрачной кадастровой системы.[1]

Предпосылками генезиса межевания и землеустройства в российском законодательстве и правоприменительной практике стали как глубокие исторические процессы, так и насущные оперативные задачи управления земельными ресурсами. К концу XVII века возникло существенное расхождение между правовыми нормами и фактическим положением дел с земельными пожалованиями, предоставляемыми короне за выполнение служебных обязанностей. Это затрудняло учёт, налогообложение и контроль

[1] Chernikov, S. Noble Landownership in 18th-Century Russia: Revisiting the Economic and Sociopolitical Consequences of Partible Inheritance / S. Chernikov, A. Tereshchenko // Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History. –2016. – Vol. 17, no. 2. – P. 279.

за землепользованием. Новое законодательство позволило проводить регулярные переписи, устанавливать границы земельных участков и составлять межевые документы, что сыграло важную роль в дальнейших реформах аграрного сектора.[1]

Реформы Петра I решительно завершились попыткой централизации управления земельными ресурсами путем формирования новых государственных учреждений, что создало фундамент для внедрения в дальнейшем единого кадастрового учета и межевого документооборота.[2] Таким образом, экономические, социальные и административные вызовы того времени диктовали насущную необходимость в правовом оформлении межевых процедур, что, в свою очередь, стало предпосылкой для появления системы землеустройства как совокупности материально-правовых норм, призванных обеспечить устойчивость государственной налоговой базы и контроль за землепользованием. Технические проблемы, связанные с нехваткой квалифицированных геодезистов и географическими барьерами, также были важной частью этого этапа, что замедляло процесс проведения геодезических работ и создавало предпосылки для возникновения будущих конфликтов в ходе реализации закона.

Подводя итог, можно сказать, что именно законодательное оформление межевания и землеустройства в XVIII веке стало важнейшей предпосылкой для дальнейших реформ в аграрном секторе России. Помимо совершенствования налоговой системы и обеспечения централизованного контроля над земельными ресурсами, это позволило государству заложить правовую основу для развития современной кадастровой системы. Однако эта политика привела к серьёзной социальной несправедливости и усилению институциональной зависимости крепостного населения. Эти долгосрочные

[1] Волков, С.Н. Системы автоматизированного проектирования в землеустройстве. – М. : Колос, 2001. – Т. 6. – С. 328.
[2] Рулев, М.С. Реформы межевания и межевого суда в XVIII веке: проблемы и результаты / М.С. Рулев // Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. – 2013. – № 4 (28). – С. 160.

последствия препятствовали экономическому и социальному развитию страны.[1]

2.2 Переход к специальному межеванию и развитие землеустройства во второй половине XIX века

Межевание в Российской империи в XIX веке представляло собой важный процесс определения и фиксации границ земельных участков. Развитие межевания было важной частью широкой трансформации земельных отношений, направленной на упорядочение землевладения и улучшение управления земельными ресурсами. Выделим следующие основные аспекты межевания в этот период:

- определение точных границ земельных участков для предотвращения споров между соседями и улучшения управления земельными ресурсами;

- создание точной кадастровой системы для более справедливого и эффективного налогообложения;

- подготовка к аграрным реформам, таким как отмена крепостного права и предоставление земли крестьянам.

Межевые законы в Своде законов Российской империи 1835 года регулировали процесс установления и учета границ земельных участков, что было важно для определения и защиты прав собственности на землю. В то время межевание проводилось для разграничения казённых, удельных, кабинетских, частных и других видов земель.

Основные положения межевых законов касались следующих аспектов:

– порядок проведения межевания. Описывались процедуры и требования к проведению межевых работ, включая необходимость точного измерения и картографирования;

[1] Рулев, М.С. Институционально-правовой механизм разрешения межевых споров в Российской империи / М.С. Рулев // Историко-правовые проблемы: новый ракурс, № 5, 2012, С. 111-112.

– участие землевладельцев. Регламентировалось участие собственников и арендаторов земель в процессе межевания, их права и обязанности;

– решение споров. Устанавливались механизмы разрешения конфликтов между соседями по поводу границ земельных участков;

– учет и регистрация. Определялись правила ведения документации по результатам межевания, хранение межевых книг и карт;

– надзор и контроль. Устанавливалась система надзора за проведением межевых работ со стороны государственных органов.

Также законы содержали указания на использование специального оборудования для измерений, такого как линейки, цепи, компасы и другие инструменты.[1]

Этапы проведения землемерных работ: перед началом работ необходимо собрать все документы, касающиеся земли, такие как старые карты, записи, договоры. Это помогает определить прежние границы и права собственности. Для проведения работ формировалась специальная комиссия или экспедиция, состоявшая из геодезистов, картографов, иногда представителей местных органов власти или заинтересованных сторон. Они выезжали на место, где проводились полевые измерения с использованием различных инструментов: линейки, рулетки, теодолиты, угловые измерения, уровни, определение высот. На основе этих измерений можно было установить точные границы участка, включая установку межевых знаков, камней, наземных знаков. По результатам измерений составлялись подробные карты и планы земельных участков с указанием их границ и размеров. Данные о границах и размерах участков заносились в земельные книги или кадастры, которые служили официальным регистром земельных отношений. После

[1] Свод законов Российской империи. Т. X Свод Законов Гражданских и Межевых. – СПб. : Тип. II Отд. С.Е. И.В. Канцелярии, 1832. – С. 657.

межевания результаты оформлялись юридически, включая выдачу свидетельств о праве собственности или праве землепользования.[1]

Специальное межевание (так в 1830-е годы называли внутреннее размежевание дач) играло ключевую роль в процессе формирования частной собственности на землю и способствовало переходу к более рациональному землепользованию. Оно также легло в основу развития капиталистических отношений в сельском хозяйстве Российской империи, позволяя осуществлять куплю-продажу, аренду и наследование земельных участков на более прозрачных и законных основаниях. В середине 1830-х годов в правительстве было принято решение ускорить затянувшийся процесс внутреннего размежевания дач, без чего само генеральное межевание в значительной мере теряло смысл, поскольку не устраняло земельных споров. Однако было принято решение не финансировать проведение межевых работ даже в случаях, когда между землевладельцами нет спора о границах участков, поскольку это потребовало бы дополнительных затрат. Таким образом, специальное межевание проводилось на основе принципов добровольности и платности, то есть межевание проводилось по инициативе землевладельцев за их же счет по установленным государством тарифам. Государство всячески старалось стимулировать владельцев дач к специальному межеванию.[2] С целью установления единого порядка межевания и стимулирования к специальному межеванию владельцев дач указами от 21 июня 1839 и 27 мая 1841 г. во всех губернских городах создавались особые посреднические комиссии под председательством губернских предводителей дворянства. В состав комиссии входили уездные предводители дворянства, а также депутаты из числа зажиточных жителей губернского города и губернские землемеры. К 1850 г. согласие на добровольное размежевание был получено только от 70% владельцев общих и чересполосных дач, выявленных за период с 1836 по 1850

[1] Комов, Н.В. Русская модель землепользования и землеустройства. – М. : 2001. – С. 625.
[2] Дело о разработке дополнительных правил на генеральное межевание Пермской губернии // Российский государственный исторический архив. Фонд 1260 – Комиссия составления законов при Государственном совете. Опись 1. Д. 724. Л. 1-31.

годы. Однако фактически размежеванных было примерно 50%. В связи с этим в 1850 г. правила полюбовного межевания были продлены уже на неопределенный срок.[1]

Важнейшим этапом в развитии землеустройства XIX века является ограничение крепостничества. Указ о трёхдневной барщине, изданный императором Павлом I в 1797 году, был важным шагом в регулировании отношений между помещиками и крестьянами в Российской империи. Этот указ стал одной из первых попыток государства ограничить эксплуатацию крепостных крестьян и улучшить их положение. Вот основные аспекты этого указа. В конце XVIII века крепостное право в России достигло своего пика, крестьяне были прикреплены к земле и находились в полной зависимости от помещиков. Эксплуатация крестьянства, чрезмерные барщинные повинности и общая экономическая неэффективность крепостного труда вызывали социальное напряжение и экономические проблемы.

Указ предписывал помещикам ограничить барщину (трудовые повинности крестьян) тремя днями в неделю: крестьяне должны были работать на помещичьей земле не более трёх дней в неделю, а остальные дни могли использовать для работы на своих участках. Указ также предусматривал, что крестьянам следует предоставить время для работы на собственных участках земли, что немедленно должно было улучшить их благосостояние. Указ был обязательным для всех землевладельцев, за его нарушение были предусмотрены санкции в виде штрафа.

Реакция помещиков, конечно же, была негативной, поскольку фактически ограничивались их права на использование крепостного труда. Этот указ не отменил крепостное право, но, будучи первым шагом к его ограничению, задал тенденцию к улучшению положения крестьян. Фактическое улучшение положения крестьян было минимальным из-за сопротивления помещиков и ненадлежащего исполнения указа. Таким

[1] Смирнов, Г.С. Организация специального межевания в России / Г.С. Смирнов, С.С. Смирнов // Социум и власть. – 2010. – №1. – С. 108.

образом, Указ о трёхдневной барщине можно назвать подготовительным этапом к дальнейшим, более масштабным аграрным реформам, таким как отмена крепостного права Александром II в 1861 году.

Отмена крепостного права – одно из главных событий в истории России XIX века. Анализируя Положения 1861 года, можно сделать вывод, что это был не одномоментный акт, а длительный процесс, направленный на разрушение крепостной системы землевладения.[1] К середине XIX века крепостное право стало тормозом экономического развития России. Неэффективное сельское хозяйство, немотивированное крестьянство и нехватка рабочей силы для промышленности – вот некоторые внутренние проблемы; росла эксплуатация крестьянского населения, что порождало внутреннее недовольство, проявлявшееся в периодических внутренних беспорядках и восстаниях. Проведение реформ во всех сферах жизни, особенно аграрной, рассматривается как необходимое после военного поражения, подобного тому, которое Россия потерпела в Крымской войне 1853 – 1856 гг.

В 1857 году был создан Секретный комитет по крестьянскому делу для разработки планов реформ. Члены этого комитета представляли различные социальные слои и группы интересов. Проекты реформ обсуждались на уровне губернских комитетов, что обеспечивало учёт региональных особенностей и интересов различных групп в общем плане преобразований.

Крепостные крестьяне получили личную свободу и стали полноправными гражданами с правом заключать сделки, вступать в брак без разрешения помещика, правом выкупа земельных наделов, которые они обрабатывали. Земля оставалась в собственности помещиков до полного выкупа, но крестьяне могли пользоваться ею за определенную плату (оброк). Для выкупа земли крестьяне должны были выплачивать выкупные платежи в

[1] Муравьева, Л.А. Отмена крепостного права в России: причины, механизм реализации, значение / Л.А. Муравьева // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2012. – № 2 (6). – С. 53.

течение 49 лет. Государство предоставляло крестьянам ссуды для выкупа земли, которые они должны были возвращать с процентами.

Выкупные платежи были важной частью реформы 1861 года, связанной с отменой крепостного права в России, с их помощью крестьяне могли выкупить землю, которую они обрабатывали у помещиков. Эти наделы включали пахотные земли, сенокосы и пастбища. Размер наделов варьировался в зависимости от региона и местных условий,[1] при этом крестьяне могли продолжать вести хозяйство на той же земле. Государство выступало посредником в процессе выкупа, выплачивало помещикам 80% стоимости земли сразу после заключения сделки, а оставшиеся 20% крестьяне должны были выплатить помещику самостоятельно. Таким образом, крестьяне становились должниками государства и обязаны были выплачивать ему ежегодные выкупные платежи в течение 49 лет.

Государственные ссуды крестьянам предоставлялись под проценты, что увеличивало общую сумму выплат. Выкупные платежи включали основную сумму долга и проценты по нему. В результате сумма выплат часто оказывалась значительно выше первоначальной стоимости земли. Размер выкупных платежей определялся в зависимости от доходности земельного участка и его оценочной стоимости. В среднем ежегодный размер выкупных платежей составлял около 6–7% от общей суммы долга. Высокие выкупные платежи в большинстве случаев оказывались непосильными для крестьян, особенно в периоды неурожая или общего экономического спада. Большинству крестьян приходилось брать дополнительные ссуды или отказываться от части своих наделов.

Несмотря на личную свободу, крестьяне находились в тяжёлом экономическом положении из-за больших повинностей. Земли не хватало, поэтому высокие повинности не позволяли им улучшить своё хозяйство и, следовательно, повысить уровень жизни.

---

[1] См.: Колованги, П.М. Собственность на землю в России. История и современность. – СПб. : Общество Знание, ИВЭСЭП, 2003. – 528 с.

Выкупные платежи способствовали как формированию земельного рынка, так и развитию капиталистических отношений в сельском хозяйстве. В то же время крестьяне, несмотря на личное освобождение, продолжали экономически зависеть от помещиков или новых кредиторов.[1]

Наделы предоставлялись крестьянам в таком размере, чтобы они были вынуждены арендовать землю у помещиков и оказались тем самым в зависимом положении от них. Так возникли отрезки – участки земли, изымаемые у крестьян при превышении их прежних наделов по сравнению с площадью надела по новому Положению. В среднем по стране площадь отрезков составляла 20% прежних крестьянских наделов, а в некоторых губерниях – до 30-40%. Изымались, как правило, наиболее ценные земли, и именно их крестьяне были вынуждены арендовать на крайне невыгодных условиях. Новые наделы выделялись чересполосно, причем крестьяне лишались лесных угодий (кроме северо-восточных губерний). Помещик мог переносить крестьянские усадьбы, обменивать их наделы на свои земли. При переходе на выкуп крестьянин не мог полностью распоряжаться своим наделом, так как последний предоставлялся в общинное владение. Сдача надела в аренду разрешалась только внутри общины, а покупка земли крестьянами – только на имя помещика.[2]

После освобождения крепостных крестьян произошли значительные социальные изменения. Крестьяне обрели личную свободу, однако их экономическое положение было крайне тяжёлым из-за высоких выкупных платежей и малоземелья. Это тяжёлое экономическое положение и малоземелье способствовали росту недовольства крестьянства. В некоторых регионах начались волнения и протесты.

---

[1] Генезис формирования и функционирования Российской системы землепользования : монография / А.А. Варламов, С.А. Гальченко, О.В. Богданова, О.В. Гвоздева ; под науч. ред. А.А. Варламова. – Москва : Первое экономическое издательство, 2021. – С. 228.

[2] Инструкция для оценки и устройства казенных земельных оброчных статей с прил. дополнительных указаний и форм о порядке оценки участков, образуемых для отдачи в аренду и для продажи чиновникам и офицерам по правилам утв. 14 июня 1863 г., 1871 г. – Спб., 1874. – С. 64.

Отмена крепостного права рассматривалась как важнейший компонент модернизации России. Фактически, несмотря на все свои сложные и даже противоречивые последствия, она повлекла за собой другие социально-экономические изменения, открывая возможности для капиталистического развития. Однако эта политика повлекла за собой множество проблем в жизни крестьянства, которые пришлось решать посредством дальнейших реформ.

Реформа 1861 года установила новую систему крестьянского самоуправления через сельские общины и волости, позволившую крестьянам принимать активное участие в управлении своими делами и решении местных вопросов.

Сельское общество (или мир) включало крестьян одного или нескольких селений, которые ранее принадлежали одному помещику. Общество состояло из домохозяев, которые являлись полноправными членами общества и имели право участвовать в его управлении. Высший орган управления сельским обществом, состоящий из всех полноправных членов общества. На сходе решались важные вопросы, такие как распределение земли, налоги и выборы должностных лиц. Сельский староста избирался сельским сходом на три года. Староста был ответственен за исполнение решений схода, сбор налогов и поддержание порядка в обществе. Сельский писарь также избирался сходом и вел документацию общества, включая учет земельных наделов и налогов. Функции сельского общества:

- распределение земельных наделов среди членов общества;
- сбор государственных налогов и выкупных платежей;
- организация общественных работ и поддержание инфраструктуры (дороги, мосты и т.д.);
- разрешение мелких споров и конфликтов между членами общества.

Волость представляла собой административно-территориальную единицу, включавшую несколько сельских обществ. Волость была промежуточным звеном между сельскими обществами и уездной администрацией.

Волостной сход состоял из представителей всех сельских обществ волости. На сходе обсуждались вопросы, касающиеся всей волости, такие как налоги, общественные работы и выборы должностных лиц. Волостной старшина избирался волостным сходом на три года. Старшина был ответственен за исполнение решений схода, сбор налогов и поддержание порядка в волости. Волостной писарь вёл документацию волости, включая учет налогов, выкупных платежей и земельных наделов. Волостной суд состоял из избранных судей и занимался разрешением споров и конфликтов, которые не могли быть решены на уровне сельского общества. К ведению волости относились:

– координация действий между сельскими обществами в рамках волости;

– сбор государственных налогов и выкупных платежей от всех сельских обществ волости;

– организация крупных общественных работ (строительство дорог, мостов и т.д.);

– поддержание общественного порядка и разрешение споров между членами различных сельских обществ.

Однако эта система также столкнулась с рядом проблем, таких как недостаток опыта самоуправления у крестьян, бюрократические сложности и влияние старых феодальных отношений.[1]

Логичным продолжением отмены крепостного права стала земская реформа 1864 года, которая стала «первым началом русского самоуправления».[2] Среди основных целей реформы были: создание системы местного самоуправления, независимой от центральной власти, улучшение управления на местах, особенно в сельских районах, повышение уровня жизни

[1] Сидоренко А.Ю. Ответственность за нарушения земельного правопорядка: история развития российского законодательства (от «Русской правды» до 1917 года) / А.Ю. Сидоренко // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 68.
[2] Тимофеева, А.А. Местное самоуправление в России: генезис и эволюция / А.А. Тимофеева // Современный Юрист. – 2023. – № 1(42). – С. 12.

населения за счет развития инфраструктуры, здравоохранения и образования, вовлечение местного населения в управление своими делами.

Земства стали новыми органами местного самоуправления, которые создавались на уровне уездов и губерний. Они были выборными учреждениями, включавшими представителей различных сословий: дворянства, крестьянства и городских жителей. Земские собрания – высшие органы земств, состоявшие из избранных гласных (депутатов). Собрания проводились регулярно и решали ключевые вопросы местного управления. Земские управы – исполнительные органы земств, состоявшие из председателя и нескольких членов, избираемых земскими собраниями. Управы отвечали за выполнение решений собраний и текущую административную работу. Земства отвечали за развитие местной инфраструктуры (дороги, мосты, водоснабжение), организацию и поддержку здравоохранения (строительство больниц, фельдшерских пунктов), развитие образования (открытие школ, библиотек), сбор местных налогов и управление бюджетом, поддержку сельского хозяйства и промышленности.

Избирательная система земств была устроена таким образом, чтобы обеспечить представительство всех основных сословий, но с некоторым перевесом в пользу дворянства. Избиратели делились на три курии: дворяне, крестьяне и городские жители. Каждая курия избирала своих представителей в земские собрания. Избирательное право предоставлялось мужчинам, достигшим определенного возраста и обладавшим определенным имущественным цензом. Выборы были непрямыми: сначала избирались выборщики, которые затем выбирали гласных для земских собраний.

Земская реформа способствовала развитию местного самоуправления и вовлечению населения в управление своими делами. Улучшилось состояние местной инфраструктуры, здравоохранения и образования. Появились новые возможности для общественной активности и инициатив.

Однако земства не были созданы во всех регионах Российской империи; некоторые территории оставались без земского самоуправления.

Было ограниченное участие крестьянства в управлении из-за имущественного ценза и непрямой избирательной системы. Возникали конфликты между различными сословиями и группами интересов внутри земств.

Таким образом, землеустройство в России в XIX веке характеризуется рядом значительных изменений, которые были обусловлены как внутренними процессами развития страны, так и внешним влиянием. В это время Российская империя переживала период интенсивной модернизации и социально-экономических преобразований.

Наиболее значимым событием в сфере землеустройства стала отмена крепостного права в 1861 году, осуществленная императором Александром II. Эта реформа позволила крепостным крестьянам получить личную свободу и право на землевладение, хотя земля предоставлялась им не бесплатно, а за выкуп, который они должны были выплачивать в течение многих лет.[1] С отменой крепостного права крестьяне обычно вступали в общины, которые распределяли землю между своими членами по определённым правилам — обычно по числу «душ» (взрослых мужчин) в семье. Это способствовало относительному уравнительному землевладению среди крестьян, но одновременно приводило к скученности и раздробленности земельных участков.

В России XIX века, помимо крестьянских общин, активно развивалась частная собственность на землю. Среди новых классов землевладельцев появились купцы и буржуазия, вкладывавшие средства в сельское хозяйство и промышленность.

Освоение новых территорий продолжалось, особенно на Дальнем Востоке и в Сибири. Правительство поощряло переселение крестьян на новые земли, предоставляя им земельные участки и оказывая поддержку в создании фермерских хозяйств.

---

[1] Софроненко, К.А. Соборное уложение 1649 г. – кодекс русского феодального права. – Москва : Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 1959. – С. 58.

Были приняты законы о землепользовании, купле-продаже, аренде и наследовании. Это способствовало формированию более стабильных и эффективных отношений землевладения.

Российское сельское хозяйство в период реформ и модернизации столкнулось с острейшими проблемами: перенаселенностью села, бедностью и отсталостью большей части крестьянства, неэффективным использованием земельных ресурсов.

XIX век стал периодом крупных перемен в землепользовании в России. Происходившие здесь перемены оказали сильнейшее влияние на социально-экономическое развитие страны и положение различных слоёв её населения.

В XX веке предпринимались попытки дальнейшего развития земельных отношений. Премьер-министр П.А. Столыпин провёл аграрную реформу, направленную на дальнейшее укрепление крестьянской собственности на землю и развитие индивидуального крестьянского хозяйства. Реформа предусматривала выход из общины и создание индивидуальных хозяйств, расширяя права собственности на землю.[1]

Несмотря на сохранение феодальных пережитков, в XIX веке в России наблюдалось развитие капиталистических отношений. Происходило формирование рынка земли, развитие арендных отношений и купли-продажи земельных участков. XIX век в России был периодом сложных преобразований в сфере землеустройства и поиска путей модернизации аграрного сектора экономики. Административное управление по сравнению с предыдущим периодом отличалось более ярко выраженным стремлением к ограничению национальных автономий (кроме Финляндии) и сближению окраин Российской империи с ее центром.[2] Это имело значение как для разрушения традиционных социальных укладов, в рамках которых

[1] Волкова, Т.В. Генезис института управления земельными ресурсами в России / Т.В. Волкова // Аграрное и земельное право. – 2019. – №2 (170). – С. 12.
[2] Рожнов, А.А. Русское имперское строительство в первой половине XIX в. (на примере отдельных окраин империи) / А.А. Рожнов // Современный Юрист. – 2020. – № 1(30). – С. 104.

происходило экономическое развитие, так и для определения дальнейшего развития, вплоть до революции 1917 года.

2.3. Развитие правового регулирования землеустроительных отношений в период аграрных реформ начала XX века

Аграрный кризис, вызванный реформой 1861 г., малоземелье крестьян и полное их обнищание определили новый поворот в земельной политике. Правительство перешло от традиции охраны общины к ее разрушению путем насаждения индивидуальной собственности на надельных земельных участках, ликвидации ограничений размеров крестьянских землевладений, продаже крупным хозяйствам зажиточных крестьян удельных и казенных земель в их единоличную собственность. Это подтверждается следующими данными: с 1908 г. по 1915 г. число хозяев, продавших надельные земли, составило 1 201 269 человек, ими было продано 3 953 532 десятин земли (средний размер равен 3,29 десятин) на сумму 447,7 млн руб.; покупателей оказалось значительно меньше — 815 309 крестьян со средним размером – 1,85 десятин (на 14,7% меньше).[1]

С развитием капитализма сословное феодальное землепользование постепенно сменялось буржуазным, что позволило оптимизировать аграрные отношения в России. Так, темпы роста ВВП и других экономических показателей России превышали темпы роста других экономически развитых стран (несмотря на архаичный характер системы землепользования).

Главные направления государственной деятельности П.А. Столыпина в сфере землепользования состояли в:

– разрушении общественного землепользования;

– землеустройстве крестьянских хозяйств и формировании эффективного крестьянского землепользования.

[1] Генезис формирования и функционирования Российской системы землепользования : монография / А.А. Варламов, С.А. Гальченко, О.В. Богданова, О.В. Гвоздева ; под науч. ред. А.А. Варламова. – Москва : Первое экономическое издательство, 2021. – С. 228.

Историческим фоном начала проведения столыпинских реформ были массовые крестьянские выступления, сопровождавшиеся захватом помещичьих земель в стране, в таких сложных условиях предпринимались серьезные шаги по совершенствованию земельных и смежных с ними отношений:

– 1902 год — учреждение Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности;

– 1903 год — отмена круговой поруки в общине;

– 1904 год — выход Закона о свободе переселения крестьян на окраины государства; отмена права волостных судов присуждать крестьян к телесным наказаниям;

– 1905 год — принятие решения о сокращении с 1 января 1906 года наполовину, а с 1 января 1907 года — о полной отмене выкупных платежей крестьян за землю;

– 1906 год — создание губернских и уездных землеустроительных комиссий для проведения аграрных реформ.

К основным нормативным правовым актам, заложившим основу реформирования, относим:

а) **Указ от 9 ноября 1906 года** «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования», позволивший крестьянам выходить из общинного землевладения и получать личные наделы в собственность;

б) **Указ от 15 ноября 1906 года** «О выдаче Крестьянским поземельным банком ссуд под залог надельных земель», которым была разрешена выдача ссуд из Крестьянского поземельного банка под залог надельных земель для расширения землевладения крестьян и улучшения их землепользования;

в) **Указ от 19 февраля 1907 года** «Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении» упростил процедуру преобразования общинной земли в частную собственность;

г) **Указ от 14 июня 1910 года** «О разрешении крестьянам приобретать земельные участки из государственных, удельных, кабинетских и частновладельческих земель» расширил возможности крестьян по приобретению земли за счет продажи государственных и частных земель;

д) **Закон от 29 мая 1911 года** «О землеустройстве» регулировал порядок перевода общинных земель в частную собственность и установил правила для проведения землеустроительных работ.

В 1906 году, в рамках аграрной реформы, были созданы уездные и губернские землеустроительные комиссии и Комитет по делам землеустройства. Задачами землеустроительных комиссий были организация рационального использования земель и регулирование земельных отношений, а также предотвращение земельных конфликтов между собственниками и крестьянами. В общих чертах их функции можно охарактеризовать как перераспределение земель, мелиоративные работы, межевание и распространение проектов сельскохозяйственных улучшений.

На местах, в уездах и губерниях, действовали комиссии, состоящие из представителей всех сословий. Им было предоставлено право решать отдельные вопросы землепользования и землеотвода. На более высоком уровне был создан Главный комитет по землеустроительным делам, который координировал деятельность уездных и губернских комиссий, а также разрабатывал общие принципы и нормы о землеустройстве, рассматривал жалобы и апелляции на решения нижестоящих комиссий.[1]

Целью этих структур было содействие развитию сельского хозяйства, повышение продуктивности труда на селе и снижение социальной

[1] Тюкавкин, В.Г. Великорусское крестьянство и столыпинская реформа. – М. : Памятники исторической мысли, 2001. – С. 304.

напряженности в деревне. Однако эффективность предлагаемых мер была ограничена из-за различных факторов, включая бюрократические препятствия, недостаток финансирования и сопротивление со стороны помещиков и других консервативных элементов общества.[1]

В рамках земельной реформы П.А. Столыпина предпринимались действия как для единоличного (индивидуального), так и для коллективного землеустройства. Единоличное землеустройство являлось окончательным видом хуторского землеустройства, а коллективное – вспомогательным (подготовительным) видом по отношению к единоличному.

Единоличное землеустройство включало в себя:

- оформление частной собственности на землю;
- создание хуторов;
- создание отрубов.

Коллективное землеустройство:

- перераспределение земель внутри общины;
- консолидация участков;
- общинное переселение.

Коллективное землеустройство осуществлялось путем выдела поселков, разверстания целых общин на поселки, выдела частей селений или общин, раздела селений на части, выдела земли отдельным селениям сельских общин. Как правило, единоличное землеустройство было направлено на развитие частной инициативы и предпринимательства среди крестьян, в то время как коллективное землеустройство стремилось к оптимизации использования земельных ресурсов в рамках существующих общинных структур.[2]

[1] Дубровский, С.М. Столыпинская земельная реформа. – М. : Изд-во АН СССР, 1963. – С. 600.
[2] Дубровский, С.М. Столыпинская земельная реформа. – М. : Изд-во АН СССР, 1963. – С. 600.

В рамках аграрной реформы одной из основных задач была ликвидация многополосицы, чересполосицы, узкополосицы и дальноземелья. Путем комассации осуществлялось сведение в крупные участки большого числа мелких, принадлежащих разным владельцам и находящихся в одном месте.

До 1906 года основным видом землеустроительных мероприятий было межевание, которое заключалось в определении границ земельных участков, а также их техническом и юридическом закреплении. С самого начала аграрной реформы землеустроительные мероприятия стали дополняться экономическим расчётами для планирования рационального использования земельных ресурсов. Наращивалась база материально-технического обеспечения и производство агроинженерного оборудования.[1]

Для проведения масштабных земельных реформ необходимо было не только масштабное финансирование, но и подготовка квалифицированных кадров, инженеров, землемеров для осуществления землеустроительных мероприятий. С 1906 года в период проведения аграрной реформы было учреждено 9 землемерных училищ, а также укрупнено 5 уже существующих.

Крестьянский поземельный банк играл ключевую роль в аграрной реформе, предоставляя финансовую поддержку крестьянам для приобретения земли и создания частных хозяйств, обеспечивая необходимую финансовую инфраструктуру для перехода к частной собственности на землю и стимулирования развития капиталистических отношений в сельском хозяйстве России.[2]

Банк выдавал крестьянам долгосрочные кредиты под низкий процент, что делало возможным приобретение земли даже для тех, у кого не было достаточно средств для её покупки. Это способствовало приватизации земли и переходу от общинного к индивидуальному землепользованию. Благодаря

---

[1] Герман, И.Е. Крестьянское землеустройство. – М. : Типо-лит. В.Ф. Рихтер, 1913. – С. 208.

[2] Проскурякова, Н.А. Крестьянский поземельный банк и столыпинская реформа (1906-1916 годы) / Н.А. Проскурякова // Имущественные отношения в РФ. – 2007. – № 5. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/krestyanskiy-pozemelnyy-bank-i-stolypinskaya-reforma-1906-1916-gody-1 (дата обращения: 10.01.2024).

банковскому кредитованию крестьяне получили возможность выкупать участки земли, ранее принадлежавшие государству или находившиеся в частной собственности, в том числе у помещиков. Это не только увеличило число частных фермерских хозяйств, но и способствовало формированию капиталистических отношений на селе.[1]

Крестьянский поземельный банк стал инструментом, создавшим класс фермеров, которые впоследствии запустили модернизацию сельского хозяйства и повышение производительности труда в сельской местности.

Банк осуществлял переселение крестьян в малонаселённые регионы империи, такие как Дальний Восток. Осваивались новые земли, и одновременно социальная напряжённость в перенаселённых районах могла быть несколько смягчена изъятием земель. Руководство банка полагало, что поддерживает политическую стабильность, поскольку предполагалось, что крестьяне-владельцы будут заинтересованы в поддержании существующего порядка и не будут участвовать в общественных беспорядках.[2]

Он также контролировал использование своих кредитов, направляемых на развитие сельскохозяйственного производства и улучшение сельского хозяйства.[3] Так, например, гидротехнические работы на надельных землях дополнительно субсидировались банком, согласно отчетам Департамента государственных земельных имуществ от 1910 г.[4] Штатные землемеры банка производили разбивку земель на хутора и отруба по ходатайствам крестьян, приобретающих наделы с помощью Крестьянского поземельного банка, а также содействовали проведению землеустроительных мероприятий по

---

[1] Варшавский, Л.И. Банки и биржевые конторы Российской империи / Справочная книга для коммерсантов. – Изд. 2-е. – М., 1910. – С. 126.

[2] Вдовин, В. Крестьянский поземельный банк. – М. : Госфиниздат, 1959. – С. 107.

[3] Герценштейн, М.Я. Национализация земли, Крестьянский банк и выкупные операции. – Спб. : [б.и.], 1905. – С. 190.

[4] Дело по общим организационным и кредитным вопросам по землеустройству. [Переписка с Департаментом государственных земельных имуществ о расходах на организацию работ по землеустройству] // Российский государственный исторический архив. Фонд 410 – Переписка с начальником гидротехнических организаций отдела земельных улучшений для нужд действующих армий Северного, Западного и Южного фронтов о выдаче пособий на обмундирование, лечение и прочее служащим и их семьям. Опись 3. Д. 291. Л. 5.

заявлениям частных владельцев на землях, продаваемых с его посредничеством.[1]

Важную роль в осуществлении аграрной реформы П.А. Столыпина играло Главное управление землеустройства и земледелия, которое главным государственным органом, занимающимся управлением сельским хозяйством. Согласно отчетам Отдела земельных улучшений Главного управления землеустройства и земледелия за 1910 г., ведомство не только осуществляло контроль за исполнением государственной политики в сфере сельского хозяйства, но и способствовало распространению сельскохозяйственных знаний, открывало учебные заведения, курсы, чтения, беседы, музеи, библиотеки, съезды и т.д., а также принимало меры по развитию отдельных традиционных видов сельскохозяйственного производства (льноводства, обработке пеньки, хмелеводства, шелководства и т.д.).[2]

Переселение крестьян было важной частью земельных реформ начала XX века. Переселенческая политика была призвана помочь в решении острого аграрного вопроса, который проявлялся в перенаселении центральных районов страны, малоземелье и бедности крестьянства, а также частых социальных волнениях крестьян.

Переселение не всегда проходило успешно. Несмотря на предложенные льготы, многие крестьяне сталкивались с трудностями освоения новых земель, такими как суровые климатические условия, недостаток инфраструктуры и проблемы с местным населением. Согласно «Петиции от Русского собрания г. Главноуправляющему землеустройства и земледелия князю Васильчикову» от 1907 г.», переселенцы просили

[1] Циркуляры и распоряжения Главного управления землеустройства и земледелия по землеустройству // Российский государственный исторический архив. Фонд 410 – Переписка с начальником гидротехнических организаций отдела земельных улучшений для нужд действующих армий Северного, Западного и Южного фронтов о выдаче пособий на обмундирование, лечение и прочее служащим и их семьям. Опись 3. Д. 279. Л. 27.

[2] Обзор деятельности [отдела земельных улучшений] Главного управления землеустройства и земледелия за 1910 год // Российский государственный исторический архив. Фонд 410 – Переписка с начальником гидротехнических организаций отдела земельных улучшений для нужд действующих армий Северного, Западного и Южного фронтов о выдаче пособий на обмундирование, лечение и прочее служащим и их семьям. Опись 3. Д. 333. Л. 11.

разрешить вольное заселение территорий на севере страны, поскольку предварительное размежевание и землеустроительные мероприятия занимали большое количество времени и не все могли вовремя приступить к обработке выделенных земель.[1] К 1911 году обратно возвращались около 60% переселенцев. Тем не менее, за время реформы переселилось около 7 млн человек, что привело к значительному росту сельскохозяйственного освоения восточных территорий России.[2]

К началу Первой мировой войны политика переселения столкнулась с рядом проблем и была фактически свёрнута из-за изменения государственных приоритетов и нехватки ресурсов.

Аграрная реформа П.А. Столыпина, предпринятая в России в начале XX века, не имела аналогов в исторической ретроспективе с точки зрения комплексного подхода к государственному управлению земельными ресурсами и правовому регулированию землеустройства. Введение частной собственности на землю позволило многим крестьянам выйти из общинного землепользования и создать свои хозяйства, что стимулировало их к более эффективному ведению сельского хозяйства. Были созданы усадьбы-хутора и отрубы, что привело к увеличению производительности труда и росту сельскохозяйственного производства. Переселение крестьян на новые земли способствовало освоению отдалённых территорий Сибири и Дальнего Востока.

В целом, можно отметить как положительные, так и отрицательные стороны Столыпинской реформы. В сельском хозяйстве были достигнуты определённые успехи, но глубочайшие и сложные социально-экономические проблемы Российской империи того времени не были полностью решены.

---

[1] Петиции от Русского собрания г. Главноуправляющему землеустройства и земледелия князю Васильчикову // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 588 – Никольский Борис Владимирович, историк права, профессор Юрьевского и Петербургского университетов, один из руководителей главного совета "Русского собрания", поэт, критик. Опись 1. Д. 1320. Л. 5.

[2] Бруцкус, Б.Д. Землеустройство и расселение за границей и в России. – СПб. : Типо-лит. М.П. Фроловой, 1909. – С. 33.

2.4. Советское законодательство о межевании и землеустройстве и практика его применения

Сразу после Октябрьской революции 1917 года был подписан Декрет II Всероссийского съезда советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «О земле»,[1] который привел к национализации всех земельных угодий и передаче их в пользование крестьянам без какой-либо компенсации бывшим собственникам. Декрет о социализации земли был принят Всероссийским центральным исполнительным комитетом (ВЦИК) 19 февраля 1918 года. Этот закон стал одним из ключевых актов молодого советского государства, отражавших социалистические преобразования в сельском хозяйстве.[2]

Закон основывался на социалистических принципах и предполагал ликвидацию частной собственности на землю: все земельные угодья, включая леса, воды и природные ресурсы, объявлялись национальным достоянием и передавались в пользование всему народу. Частная собственность на землю отменялась без какой-либо компенсации бывшим владельцам. Земля должна была распределяться между теми, кто может её обрабатывать, но только для личного пользования, без права найма рабочей силы. Это означало, что землю могли получить крестьяне, которые будут самостоятельно заниматься её обработкой. Помещичьи имения национализировались, а земли передавались крестьянам для коллективной или индивидуальной обработки. Закон способствовал созданию коммун и артелей – коллективных форм землевладения, где земля и средства производства находились в общем пользовании. Был введен запрет на торговлю землей, чтобы предотвратить реставрацию частной собственности на землю и спекуляцию ею.

---

[1] Декрет ВЦИК «О земле» от 26 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1918. №25.

[2] См.: История земельных отношений и землеустройства / А.А. Варламов, В.Н. Хлыстун, С.А. Гальченко, М.М. Демидова ; под ред. А.А. Варламова. – М. : Колос, 200. – 336 с.

Правительство вело политику продразверстки, согласно которой определённая доля урожая подлежала принудительному изъятию. Это должно было одновременно прокормить города и армию, что вызвало ещё большее недовольство крестьян и ещё больше ослабило стимулы к производству. Также были созданы комитеты бедноты (комбеды) для контроля за распределением земли и продуктов питания. В эти комитеты входили местные бедняки, которые теперь должны были оказывать социальную поддержку бедноте, одновременно борясь с кулачеством. В условиях Гражданской войны труд на сельскохозяйственных предприятиях сопровождался принудительным вовлечением крестьян в работу на полях для обеспечения продовольствием Красной Армии и городского населения. Земельные участки распределялись между крестьянами по решениям местной власти, но при этом сохранялся дефицит плодородных земель, особенно в районах с высокой плотностью населения.

Период военного коммунизма оказался очень тяжелым временем для страны: экономика была истощена войной, аграрный сектор переживал кризис, имели место продовольственный дефицит и голод. В результате этих проблем и недовольства крестьян против продразверстки и других мер правительство было вынуждено отказаться от политики «военного коммунизма» и перейти к новой экономической политике в начале 1920-х годов, которая предусматривала частичное восстановление товарно-денежных отношений и частной собственности.

Новая экономическая политика (НЭП), введенная В.И. Лениным в 1921 году и продолжавшаяся до конца 1920-х годов, была направлена на восстановление экономики Советской России после разрушений Гражданской войны и провала политики «военного коммунизма». С учетом развития сельского хозяйства НЭП привел к ряду значительных изменений в сфере землеустройства.

Продразверстка была заменена продналогом, который представлял собой налог в натуральной форме (часть урожая), но его размер был значительно меньше и более предсказуем, что снижало бремя для крестьян и стимулировало производство. Хотя земля официально оставалась государственной собственностью, крестьяне получили возможность арендовать участки и использовать их для личного подсобного хозяйства. Это способствовало развитию частного сельского хозяйства и улучшению продовольственного снабжения страны. Поощрялось создание сельскохозяйственных кооперативов и артелей, объединявших труд крестьян по обработке земли, приобретению сельскохозяйственного инвентаря и сбыту продукции. У кулаков росло землевладение, и они расширяли свои хозяйства. Это вызывало серьёзную обеспокоенность правительства, поскольку усиливало классовое расслоение в деревне. Были внедрены элементы рыночной экономики, благодаря которым крестьянам разрешили продавать излишки продукции на рынке, что дополнительно стимулировало производство и создавало лучшие условия жизни в сельской местности. В 1922 году был принят Земельный кодекс РСФСР, закрепивший новые принципы землепользования и управления земельными ресурсами в условиях НЭПа. В Земельном кодексе РСФСР 1922 г. получили отражение:

– принцип общенародной собственности на землю;

– запрет на куплю-продажу земли и её использование в качестве товара;

– распределение земли среди крестьян и советских хозяйств на основе потребностей и способности к обработке;

– установление пределов размеров земельных участков для индивидуального пользования;

– поощрение коллективных форм землепользования;

– законодательное регулирование прав арендаторов и условий аренды;

– создание системы государственного управления и контроля за использованием земельных ресурсов.[1]

В 1921-1924 гг. в Советской России проводились различные землеустроительные работы, связанные с восстановлением сельского хозяйства после Гражданской войны и Революции 1917 г.

Основные виды землеустроительных работ включали:

а) разграничение земель – установка границ между различными категориями земель, такими как земли сельскохозяйственного назначения, леса, водоемы и т.д.;

б) определение размеров земельных участков – измерение и установление площадей земельных участков для распределения между крестьянами и создания новых хозяйств;

в) мелиорация – улучшение качества земель, включая осушение болот, орошение аридных зон и борьба с эрозией почв;

г) создание земельных фондов – организация системы земельных фондов для управления и распределения земель среди крестьян и коллективов;

д) картографирование – составление карт и планов земельных участков для обеспечения точности и учета при распределении земли;

е) регулирование использования земли – разработка правил и норм использования земли, чтобы предотвратить её деградацию и обеспечить рациональное использование ресурсов;

ж) образование – предоставление информации и обучение крестьян методам эффективного земледелия, в том числе через агрономические станции.[2]

---

[1] Рассказов, Л.П. Земельный кодекс РСФСР 1922 года и его значение в правовом регулировании земельно-правовых отношений советской России / Л.П. Рассказов, Д.А. Верхогляд // Юристъ – Правоведъ. – 2014. – №.1 (62), 2014. – С. 88-90.

[2] Крупейников, К.В. Функции государства в истории развития земельных правоотношений в России / К.В. Крупейников // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 10 (142). – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-gosudarstva-v-istorii-razvitiya-zemelnyh-pravootnosheniy-v-rossii (дата обращения: 10.01.2024).

Объемы всех землеустроительных работ были значительными, так как необходимо было восстановить сельскохозяйственное производство после разрушений войны и революции.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 1 августа 1923 года «Об организации крупных зерновых советских хозяйств» предусматривало не только создание крупных зерновых хозяйств, но и оснащение их лучшей техникой и администрировались опытными специалистами. Предполагалось, что они станут значительно более крупными единицами для повышения эффективности землепользования и внедрения передовых методов ведения сельского хозяйства. Они также должны были стать образцовыми хозяйствами, крупномасштабно производящими продукцию и демонстрирующими превосходство коллективных методов ведения сельского хозяйства над индивидуальными крестьянскими хозяйствами.

Это постановление можно рассматривать как предвестник будущих кампаний по коллективизации, которые начались в конце 1920-х годов при И.В. Сталине и привели к созданию колхозов и совхозов. В то время как колхозы представляли собой коллективные фермерские хозяйства, основанные на объединении труда и средств производства крестьян, совхозы были государственными хозяйствами, в которых работники получали заработную плату. В целях повышения эффективности проведения землеустройства крестьянскому населению предоставлялись льготы по финансированию внутреннего землеустройства и переселения.[1]

В конце 1920-х в СССР началась сплошная коллективизация — процесс принудительного объединения крестьянских хозяйств в коллективные формы ведения сельского хозяйства - в колхозы и совхозы. Этот процесс был неотъемлемым элементом советской аграрной политики и имел целью существенно преобразовать традиционное сельское хозяйство и ускорить

[1] О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 3316 – Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР). Опись 19. Д. 788. Л. 13.

социалистическое строительство.[1] В начале 1930-х годов производство землеустроительных работ организовывалось и финансировалось централизованно, поскольку вопрос проведения землеустройства имел общегосударственное значение. Как отмечается в докладе Госплана СССР «о финансировании землеустройства колхозов» 1930 г.: «финансирование землеустроительных работ, имеющих общегосударственный характер, правильно отнести на государственный бюджет, а не на средства ведомств и учреждений, которые хотя и являются пользователями соответствующих земель и лесов, но непосредственно не заинтересованы в проведении землеустройства».[2] Основные документы, которые отражают этапы сплошной коллективизации:

- Пятилетний план (1928-1932), утверждённый V съездом Советов СССР в мае 1929 года, в котором были определены цели индустриализации и коллективизации. План предусматривал массовое строительство промышленных объектов и переход к коллективным формам в аграрном секторе.

- статья И.В. Сталина «Год великого перелома» (1929). В ноябре 1929 года было объявлено о «великом переломе» в советском обществе и необходимости ускорения коллективизации.

- Постановление ЦК ВКП(б) «О темпе коллективизации и мерах помощи государства колхозному строительству» (5 января 1930) предусматривало ускорение темпов коллективизации, что привело к массовому насильственному объединению крестьян в колхозах.

- «Декрет об уничтожении кулачества как класса» (февраль 1930). Кулаками называли более зажиточных крестьян, которых обвиняли в

[1] Венедиктов, Н. Труд и быт землеустроителя / Н. Венедиктов // Специалист социалистического земледелия. – 1931. – № 3-4. – С. 67-68.
[2] О финансировании землеустройства колхозов // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 3316 – Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР). Опись 23. Д. 262. Л. 21.

противодействии коллективизации. Многие из них были арестованы, раскулачены, отправлены в лагеря или выселены.

- статья И.В. Сталина «Головокружение от успехов. К вопросам колхозного движения» (март 1930), в которой признавались ошибки в методах коллективизации, предлагалось скорректировать реализуемый курс. Вскоре после опубликования статьи постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 14 марта 1930 года «О борьбе с искривлением партийной линии в колхозном движении» действия партийных работников, о которых шла речь, были квалифицированы как «левацкие загибы».

Согласно Инструкции по землеустройству, утвержденной Наркомземом РСФСР 10 марта 1930 года, в зависимости от степени подготовленности хозяйства и конкретных условий определялось 3 формы проведения землеустройства, а именно:

а) простейшее (землеуказания) землеустройство:

Это начальная стадия землеустроительных работ, которая включала в себя основные и наиболее неотложные мероприятия по улучшению использования земель. Простейшие мероприятия могли включать:

– устранение явных недостатков в размещении земельных участков;

– частичное объединение мелких и разрозненных земельных наделов;

– организация совместного использования пастбищ, водоёмов и других общих ресурсов;

– первоначальное планирование севооборотов и введение элементарных агротехнических мероприятий.

б) переходное (углубленные землеуказания) землеустройство:

На этом этапе проводились более сложные и систематические работы по оптимизации использования земельных ресурсов, которые требовали более серьёзного планирования и подготовки. К таким работам относились:

– создание устойчивых севооборотов;

– мелиорация земель, включая осушение болот и орошение засушливых участков;

– расширение и укрепление земельных участков колхозов и совхозов за счёт включения новых территорий;

– полное перераспределение земель с целью создания крупных хозяйственных комплексов с оптимальными условиями для производства.

в) углубленное (в полном объеме) землеустройство:

Это комплексная форма землеустроительных работ, направленная на полное преобразование территорий с целью достижения максимальной эффективности сельскохозяйственного производства. Углубленное землеустройство включало:

– комплексное применение агротехнических, агрохимических и мелиоративных мероприятий;

– разработку и реализацию долгосрочных планов развития территорий;

– полное перепрофилирование земель под нужды различных видов сельскохозяйственного производства;

– строительство инфраструктуры для обеспечения деятельности сельскохозяйственных предприятий, включая дороги, склады, обработочные заводы и так далее.

Внутрихозяйственное и межхозяйственное землеустройство были двумя ключевыми направлениями в практике землеустроительных работ в период развития колхозных хозяйств.

При внутрихозяйственном землеустройстве проведение землеустроительных работ фокусировалось на оптимизации земельных участков в пределах одного хозяйства, будь то колхоз, совхоз или иной аграрный комплекс. Цели внутрихозяйственного землеустройства включали: улучшение формы и размеров полей для упрощения агротехнических работ и

снижения издержек на обработку земли; разработку и внедрение севооборотов, оптимальных для конкретных климатических и почвенных условий; организацию и улучшение дорожной сети внутри хозяйства для обеспечения доступа к полям; мелиорацию земель, включая осушение, орошение и противоэрозионные мероприятия; распределение земель по категориям использования (пашня, сенокосы, пастбища и т.д.) для наиболее эффективного использования; размещение производственных и животноводческих объектов для оптимизации логистики и управления.[1]

Межхозяйственное землеустройство было более широким по масштабу и охватывало работы, которые выходили за рамки одного хозяйства и затрагивали несколько сельскохозяйственных предприятий или целые районы. Основные задачи межхозяйственного землеустройства включали: перераспределение земель между хозяйствами с целью создания более крупных и эффективно управляемых аграрных единиц; координацию деятельности соседних хозяйств для общего использования инфраструктуры, мелиоративных систем и ресурсов; планирование и строительство объектов общего пользования, таких как дороги, склады, перерабатывающие заводы, системы орошения и дренажа; разработка региональных программ развития аграрного сектора, включая мероприятия по сохранению окружающей среды и природных ресурсов.

Землеустройство в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. было существенно перестроено как в связи с военными действиями, так и в связи с необходимостью обеспечить страну продовольствием в условиях острого дефицита рабочей силы и ресурсов. Война нанесла колоссальный ущерб сельскому хозяйству во всех частях Советского Союза, на территории которого велись активные боевые действия.

[1] Смирнов, Е.А. Основные этапы формирования земельных отношений в России / Е.А. Смирнов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 6-4. – С. 161.

Значительная часть сельскохозяйственного оборудования и скота была вывезена из оккупированных зон в более безопасные районы внутри страны. Это потребовало новой организации землепользования в районах назначения. В условиях войны приоритет отдавался тем культурам, которые могли дать максимальное количество продовольствия и корма. Это привело не только к увеличению посевных площадей под зерновые, но и под картофель, а также соответствующему сокращению посевных площадей под технические и другие культуры, менее важные для непосредственного потребления на фронте и среди населения.

Значительную часть сельскохозяйственных работ выполняли женщины, дети и старики. Они прибегали к более простым и доступным методам обработки почвы. В некоторых регионах их работа включала в себя освоение болот и реконструкцию ирригационных систем, что позволило увеличить площади земель для возделывания сельскохозяйственных культур.

Объединение единоличных хозяйств в колхозы и совхозы способствовало повышению эффективности производства и укреплению дисциплины в сельском хозяйстве в военное время. Культуры чередовались, а простые методы ведения сельского хозяйства адаптировались к суровым условиям, обеспечивая максимальную производительность труда и высокую урожайность.

Рекультивация земель стала частью мероприятий по землепользованию, начатых сразу после войны. Они включали очистку территорий от боеприпасов, рекультивацию почв и восстановление сельскохозяйственной инфраструктуры.

Освоение целинных и залежных земель было одним из крупнейших сельскохозяйственных проектов в Советском Союзе, особенно активно проводившихся с конца 1940-х до начала 1960-х годов. Этот проект был направлен на значительное увеличение площадей сельскохозяйственных угодий за счет вовлечения в оборот неиспользуемых земель, в первую очередь

в степных и лесостепных районах Казахстана, Западной Сибири, Урала и Волги.

Проект был чрезвычайно амбициозным и предполагал освоение миллионов гектаров земли. Пик освоения пришелся на 1954-1956 годы, когда было освоено более 40 миллионов гектаров. Проект получил мощную поддержку со стороны Н. С. Хрущева. Он считал этот проект способом решить проблему продовольственной безопасности СССР.

Для освоения целинных земель были мобилизованы огромные человеческие, материальные и финансовые ресурсы. Тысячи молодых людей, известных как «целинники», добровольно отправились на новые земли для участия в освоении. Была проведена поставка необходимой сельскохозяйственной техники, что позволило провести механизированную обработку больших площадей.

Несмотря на первоначальные успехи, проект столкнулся с рядом серьезных проблем. Интенсивная обработка целинных земель привела к эрозии почв, истощению их плодородия и проблемам с урожаем. Кроме того, недостаточное внимание к агротехническим приемам и мелиорации вызвало деградацию земель. Освоение целинных земель также оказало отрицательное влияние на экосистемы степей, уничтожая естественные биоразнообразие и ландшафты.

В 1968 году были приняты Основы земельного законодательства СССР и союзных республик. Вместе с новым Земельным кодексом они были призваны консолидировать и унифицировать законодательное регулирование рационального использования, охраны и мониторинга состояния земель. Подзаконное регулирование в этой сфере дополнялось Положением о государственном контроле за использованием земель, утвержденным Советом Министров СССР 14 мая 1970 г., Указом Президиума Верховного Суда СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» и др. Порядок их реализации органами

землеустройства устанавливался приказами и инструкциями Министерства сельского хозяйства СССР.

Перечисленные выше нормативные и подзаконные правовые акты определяли задачи землеустроительной деятельности, а также устанавливали основные действия, входящие в процесс её осуществления. Важно отметить, что совокупностью законодательных преобразований в нашей стране был введен земельный кадастр, установлены категории земельного фонда, порядок использования земли, ответственность за нарушение земельного законодательства и порядок разрешения земельных споров.[1]

В 1970-е годы появляется новый вид землеустроительных действий — подготовка проектно-сметной документации на проведение работ по улучшению или инженерному оборудованию отдельных участков территории для целей более эффективного их использования. Как отмечает А.А. Варламов, «особое значение приобрели рабочие проекты на проведение культуртехнических мероприятий в Нечерноземной зоне РСФСР. В соответствии с постановлением Центрального Комитета Коммунистической Партии Советского Союза и Совета министров СССР от 20 марта 1974 г. «О мерах по дальнейшему развитию сельского хозяйства Нечерноземной зоны РСФСР» землеустроительными органами республики с привлечением специалистов из других регионов страны и студентов землеустроительных факультетов в 1974-1975 гг. была проведена инвентаризация земель этой зоны, выявившая множество недостатков землепользования.»[2]

Развитие советского землеустройства было тесно связано с политической и экономической системой СССР. Одной из самых значительных особенностей советского землеустройства стала коллективизация сельского хозяйства в конце 1920-х — начале 1930-х годов.

---

[1] Коллективизация сельского хозяйства в СССР: пути, формы, достижения / М.А. Вылцан, В.П. Данилов, В.В. Кабанов, Ю.А. Мошков // Краткий очерк истории. – М. : Колос, 1982. – С. 399.

[2] Варламов А.А. История земельных отношений и землеустройства / Под ред. А.А. Варламова. – М.: Колос, – 2000. – С. 268.

Структура землепользования и землеустройства была радикально изменена колхозами и совхозами, которые возникли в ходе этого процесса. В СССР была создана централизованная система землепользования, контролируемая на всех уровнях – от местного до общесоюзного. В рамках такой системы можно было реализовать масштабные планы преобразования природы – например, освоение земель в сочетании с другими крупными ирригационными проектами. Советское землепользование также подразумевало организацию агропромышленных комплексов, строительство дренажных систем и применение интенсивных методов обработки земли. Сельскохозяйственное производство увеличилось, но вместе с этим возросли и проблемы с охраной окружающей среды и ресурсосбережением.

Несмотря на значительные усилия по увеличению производства, СССР столкнулся с проблемами продовольственной безопасности, частично обусловленными неэффективностью системы землеустройства и управления агросектором. Интенсивное землепользование без должного внимания к экологической устойчивости привело к деградации земель, эрозии почв, обезлесению и другим негативным последствиям для окружающей среды. Советское землеустройство привело к значительному изменению ландшафта в ряде регионов через строительство крупных гидротехнических сооружений, осушение болот и другие масштабные трансформации природы.

Таким образом, в начале советского периода после Октябрьской революции 1917 года законодательство о межевании и землеустройстве становилось важнейшим инструментом реализации социалистических преобразований, что выражалось в радикальной национализации всей земли и её перераспределении в пользу рабочих и крестьян, без компенсации прежним владельцам. Законодательная база того периода опиралась на социалистическую идеологию, утверждавшую, что земля является общенациональным благом и должна использоваться исключительно в

интересах всего народа, что отражалось как в отказе от частной собственности, так и в создании коллективных форм землепользования.[1]

Практика применения этих норм заключалась в полном переводе контрольных функций на государственные органы, таким образом гарантируя централизованный контроль над всеми аспектами землепользования, включая межевание, определение площадей и разграничение участков. Практическая реализация этих правил зачастую сопровождалась значительными трудностями в точном определении границ и преодолении бюрократических препятствий,[2] что становилось предметом критической оценки уже в годы военного коммунизма.[3]

Переход к НЭП в начале 1920-х годов привёл к существенным изменениям в землеустройстве, когда в условиях необходимости восстановления сельского хозяйства были частично восстановлены арендные отношения в сфере недвижимости, а также корректироваться меры по перераспределению плодородной земли между крестьянами, что позволило смягчить негативное воздействие политики продразверстки на крестьянское хозяйство. Практика применения норм права в сфере межевания и землеустройства включала комплекс мер, таких как разграничение земельных участков, определение их площадей с использованием современных на тот момент геодезических методов, картографирование и инвентаризация земельного фонда, что способствовало формированию государственной земельной кадастровой системы.[4]

Положительными результатами советского периода в истории межевания и землеустройства можно отметить, прежде всего, установление

---

[1] Рассказов, Л.П. Земельный кодекс РСФСР 1922 года и его значение в правовом регулировании земельно-правовых отношений советской России / Л.П. Рассказов, Д.А. Верхогляд // Юристъ – Правоведъ. – 2014. – №.1 (62), 2014. – С. 88.

[2] Телеграммы о ходе землеустройства, об общественной обработке земли и оказании помощи семьям красноармейцев // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 130 – Совет народных комиссаров РСФСР (СНК РСФСР). Опись 3. Д. 629. Л. 12.

[3] Тетерин, Г.Н. История межевания, землеустройства и земельного кадастра. – Новосибирск : СГГА, 2007. – С. 65.

[4] См.: Там же. С. 65-66.

законодательной базы для централизованного управления земельными ресурсами, что дало возможность государству осуществлять планирование и контроль за развитием сельского хозяйства.[1] Организация земельного учёта и нормативной документации способствовала упорядочению землепользования, инвентаризации земель и государственного земельного кадастра, что впоследствии сыграло важнейшую роль в регулировании землепользования в общегосударственном масштабе. Это закрепило достижения переходного периода начала советской власти, когда сельскохозяйственное производство восстанавливалось после гражданской войны и проводились реформы в этой отрасли.[2] С другой стороны, своего рода «инертность» правил распределения и межевания земель, отражалась в недостаточной гибкости правового регулирования, неспособного реагировать на динамично меняющиеся социально-экономические условия. Административно-командный метод управления землей, характерный для советской системы, нередко приводил к проблемам в обеспечении рационального использования земель из-за неучета местных особенностей, что проявлялось в систематическом уничтожении традиционных методов межевания и затруднении восстановления точного земельного учета в условиях постоянных изменений.

Также принудительный характер коллективизации и насильственное объединение индивидуальных хозяйств в колхозы и совхозы приводили к социальным конфликтам, ухудшению мотивации крестьянского труда и утрате части традиционных землепользовательских практик, что негативно влияло на долгосрочную устойчивость аграрного сектора.[3]

---

[1] Ящук, Т.Ф. Земельный кодекс РСФСР 1922 года – первый кодифицированный акт в истории российского земельного законодательства / Т.Ф. Ящук // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2022. – Т. 26. – №4. – С. 955. – DOI: 10.22363/2313-2337-2022-26-4-938-958

[2] См.: Верхогляд, Д.А. Собственность на землю и земельно-правовые отношения в советской и постсоветской России (1917 – начало 2000-х гг.) : специальность 12.00.01 «Историко-правовой анализ законодательного развития» : автореферат диссертации на соискание ученной степени кандидата юридических наук / Верхогляд Дарья Александровна; Кубан. гос. аграр. ун-т. – Краснодар, 2014. – 28 с.

[3] Боголюбов, С.А. Земельное право : учебник для бакалавров / С.А. Боголюбов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013. – С. 376.

Советский эксперимент оказался полезным на более поздних этапах развития земельного законодательства в России, когда постсоветские реформаторы столкнулись с необходимостью радикально пересмотреть и модернизировать правовые нормы для эффективного и гибкого использования земельных фондов, решать экономические и экологические проблемы современной эпохи.[1] Преемственность и изменения, произошедшие в советский период, продолжают оказывать влияние на постсоветские земельные отношения, что делает изучение данного этапа важным для понимания эволюции законодательства в сфере межевания и землеустройства и формирования эффективных механизмов управления земельными ресурсами в современных условиях.

После распада СССР в начале 1990-х годов система землеустройства подверглась радикальным изменениям вследствие перехода к рыночной экономике. Была разрешена частная собственность на землю, что стало основой для формирования новых отношений в сельском хозяйстве и использования земельных ресурсов.

[1] Skyner, L. Property as Rhetoric: Land Ownership and Private Law in Pre-Soviet and Post-Soviet Russia / L. Skyner // Europe-Asia Studies. – 2003. – no. 55(6). – P. 889. – URL: https://doi.org/10.1080/0966813032000123060.

Глава 3. Правовые закономерности и тенденции развития российского законодательства о межевании и землеустройстве

3.1. Общие закономерности эволюции российского законодательства о межевании и землеустройстве

Эволюция российского законодательства о межевании и землеустройстве обладает рядом общих закономерностей. Под «закономерностями» в контексте данного исследования понимаются устойчивые, объективно обусловленные тенденции развития правового регулирования межевания и землеустройства, которые проявляются на протяжении длительного исторического периода. Закономерности отражают не случайные, а системные изменения, которые продиктованы как основными особенностями исторического развития российского законодательства, так и характерными условиями экономического и политического развития в конкретный период, а также рядом смежных факторов, таких, как географический (климат, площадь территории), этнокультурный (многонациональность населения, особенности обработки пахотных земель) и др. Их анализ позволяет выявить глубинные причины трансформации законодательства и прогнозировать его дальнейшее развитие.

Классифицировать факторы, влияющие на развитие законодательства в сфере межевания и землеустройства, можно на основе сферы общественной жизни, воздействующей на динамику правового регулирования в этой сфере:

а) политико-правовые факторы:

– конкуренция публичных и частных интересов (преобладание государственного регулирования или частной инициативы);

– централизация и децентрализация управления (переход от жесткого государственного контроля к либерализации и обратно);

– историческая преемственность законодательства (использование опыта предыдущих эпох, адаптация старых норм к новым условиям);
– революционные и эволюционные изменения (радикальные реформы и постепенная трансформация);

б) экономические факторы:
– земля как ключевой экономический ресурс (источник благосостояния, средство производства);
– формы землевладения и землепользования (общинное, поместное, частное, коллективное);
– аграрные реформы (перераспределение земель, стимулирование частной собственности, коллективизация);

в) социальные факторы:
– структура общества (крепостное право, сословные различия, классовая борьба);
– отношение населения к земельным реформам (сопротивление, адаптация, протесты);
– защита прав различных социальных групп (крестьян, помещиков, фермеров, коренных народов);

г) этнокультурные и религиозные факторы:
– обычное право и традиции (общинное землевладение, обычаи землепользования);
– роль религии (церковное землевладение, сакральное отношение к земле);
– многонациональный состав страны (учёт особенностей разных народов в земельной политике);

д) географические и природно-климатические факторы:
– размеры территории (необходимость регионального подхода к землеустройству);

- климатические зоны (особенности сельского хозяйства в разных регионах);
- природные ресурсы (регулирование добычи полезных ископаемых, водных ресурсов);
- экологические ограничения (защита заповедников, борьба с эрозией почв);

е) международное влияние:

- заимствование зарубежного опыта (например, буржуазные реформы XIX века);
- участие в международных соглашениях (экологические стандарты, права коренных народов).

Также факторы, влияющие на развитие правового регулирования в рассматриваемой сфере, можно классифицировать по следующим критериям:

а) источник воздействия (от чего исходит влияние – государство, общество, природа, международная среда).

б) характер влияния (политический, экономический, социальный, культурный, природный).

в) масштаб воздействия (общенациональный, региональный, локальный).

Первой закономерностью развития российского законодательства о межевании и землеустройстве необходимо отметить конкуренцию публичных и частных интересов, которую можно проследить из содержания последовательно издаваемых правовых актов, регулирующих сначала межевание, затем землеустройство на протяжении всей истории законодательного регулирования управления земельными ресурсами. Очевидно, что земля – это важнейший экономический ресурс, и чем дальше в историю, тем важнее, поскольку земля – это не только территория, на которой проживает население, но и источник пропитания, средство производства товаров и приращения благосостояния народа, который на ней проживает. История развития государства тесно связана с историей развития земледелия,

и некоторые историки считают, что именно развитие землеустройства (сооружение масштабных ирригационных систем) стало толчком к развитию государственных институтов и возникновению первых протогосударственных образований.[1]

Исходя из вышесказанного, представляется разумным утверждение о том, что управление земельными ресурсами имеет приоритетное значение как для государства, народа, так и для хозяйствующих субъектов, являющихся правообладателями земельных участков. И в случае, если сталкиваются интересы частные и публичные, законодательство должно быть призвано к созданию такого регулирования, которое бы обеспечивало баланс между полярными мнениями.

В истории развития российского законодательства о межевании и землеустройстве мы можем наблюдать, что законодатель чаще всего опирался не на обеспечение баланса интересов в сфере управления земельными ресурсами, а на защиту в первую очередь публичных интересов. Это мы можем наблюдать по таким актам, как Писцовый наказ 1680 года, Манифест «О генеральном размежевании земель всей Империи» 1765 года, Манифест «О Всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей» и «Положение о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости» 1861 года. Однако, чаще всего, подобного рода акты сталкивались с недовольством населения, как, например, Писцовый наказ 1680 года, либо с невозможностью или затруднениями обеспечить исполнение норм, содержащихся в акте, как, например, «Манифест о генеральном размежевании земель всей Империи» 1765 года. После чего, рано или поздно, происходила корректировка, например, переход от валового межевания к инициативному, от генерального межевания – к специальному, от общинного землевладения – к частному.

[1] Латов, Ю.В. «Восточный деспотизм» К.А. Виттфогеля (к 50-летию «Странной» книги) / Ю.В. Латов // Историко-экономические исследования. – 2007. – № 8 (2). – С. 16.

Советский же период, что характерно, единственный период в развитии управления земельными ресурсами в России, когда наблюдалось преобладание публичных интересов в законодательном регулировании межевания и землеустройства в силу отсутствия частной собственности на средства производства, в том числе на землю.

На современном этапе в условиях экономического плюрализма при переходе к частной собственности на землю, законодатель отказался от принципов коллективного хозяйствования и централизованного управления земельными ресурсами, исключив из объектов землеустройства земли, не являющиеся территориями субъектов Российской Федерации или территориями муниципальных образований.[1] Таким образом, возможность централизованного управления земельными ресурсами и проведения единой политики по межеванию и землеустройству ограничена принципом неприкосновенности частной собственности.

Еще одной закономерностью эволюции и развития российского законодательства о межевании и землеустройстве, которая тесно связана с предыдущей, является цикличность по отношению к централизации и императивности норм, регулирующих отношения в этой сфере.

То же можно сказать и о методах ведения сельского хозяйства, переход от индивидуального к коллективному и наоборот наблюдался несколько раз: закрепощение крестьян, укрепление общины – разрушение общины П.А. Столыпиным – создание колхозов в СССР – разрушение колхозов в Российской Федерации.

Это наиболее общее представление, которое может охарактеризовать закономерность в развитии российского законодательства о межевании и землеустройстве в целом, но не может отражать суть отдельного исторического периода, поскольку у каждого из них были особенности, которые могли сочетать как централизацию, так и децентрализацию. Так,

---

[1] См.: абз. 3 ст. 1 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // «Российская газета», №118-119, 23.06.2001.

например, аграрная реформа П.А. Столыпина носила комплексный характер и для её реализации использовались разные методы, как усиливающие централизованное управление земельными ресурсами (создание землеустроительных комиссий, разрушение общинного землевладения сокращение делопроизводственной нагрузки на государственные органы и органы местного самоуправления),[1] так и повышающие частную инициативу (создание Крестьянского поземельного банка, стимулирование переселения и выкупа наделов).[2]

Для эволюции российского законодательства в целом характерна историческая преемственность, это же можно сказать применительно к сфере межевания и землеустройства. Институт государственного управления земельными ресурсами имеет глубокие исторические корни и первые нормы, регулирующие земельные отношения, встречаются ещё в Русской правде.[3]

Более активное развитие законодательства о межевании и землеустройстве наблюдается с XVIII века. Екатериной II впервые была предпринята попытка произвести централизованное межевание всей территории страны. Однако «Манифест о генеральном размежевании земель всей Империи» 1765 года был основан на опыте предыдущих попыток проведения валового межевания, которые не увенчались успехом из-за отсутствия системности, специализированных государственных учреждений и должного финансирования.

Специальное межевание пришло на смену генеральному, а точнее, стало логичным его продолжением, поскольку цели, достижение которых было рассчитано на 10 лет так и не были выполнены за пол века. Сохраняя цели и задачи, поставленные ещё Екатериной II, специальное межевание было

---

[1] Переписка с Канцелярией главноуправляющего землеустройством и земледелием о сокращении канцелярской переписки // Российский государственный исторический архив. Фонд 423 – Дело о различных расходах по европейским учебным заведениям Виленского учебного округа. Опись 4. Д. 597. Л. 17.

[2] Инструкция для оценки и устройства казенных земельных оброчных статей с прил. дополнительных указаний и форм о порядке оценки участков, образуемых для отдачи в аренду и для продажи чиновникам и офицерам по правилам утв. 14 июня 1863 г., 1871 г. – Спб., 1874. – 64 с.

[3] Ст. 71-73 Пространной Русской Правды: по Троицкому списку второй половины XIV в. Российское законодательство X-XX веков. – М. : [б.и.]. – Т. 1. – С. 64-73.

призвано ускорить процесс размежевания земель Российской империи за счет стимулирования частных землевладельцев к проведению работ по межеванию их владений.

Аграрная реформа П.А. Столыпина была достаточно радикальной для сложившихся к началу XX века земельных отношений, при этом основывалась на достижениях буржуазных реформ на пути разрушения феодализма. Она способствовала переходу от коллективной к частной форме хозяйствования в аграрной сфере, для чего был запущен процесс разрушения крестьянской общины, стимулирования выкупа крестьянами земель, переселения на новые неосвоенные территории.

Несмотря на значительные социальные, экономические и политические изменения в советский период, часть элементов дореволюционного подхода к законодательному регулированию межевания и землеустройства была использована для построения новой системы государственного управления земельными ресурсами. В период НЭПа сохранялись формы кооперации, арендные отношения, на основе опыта составления межевых планов Российской империи была построена система единого государственного учета земельного фонда СССР,[1] а затем и государственный земельный кадастр на основе постановления Совета министров СССР от 10.06.1977 № 501 «О порядке ведения государственного земельного кадастра»,[2] который действовал вплоть до 10 июля 2000 года.[3]

Также важно отметить существенное влияние социального фактора, например, сложившейся социальной структуры общества в конкретный исторический период на развитие российского законодательства о межевании и землеустройстве. Социальный аспект правового регулирования

---

[1] Постановление Совета министров (Совмина) СССР от 31.12.1954 № 2529 «О едином государственном учете земельного фонда СССР» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т.: Сб. док. за 50 лет. Т. 4. 1953-1961 гг. – М. : Политиздат, 1968.

[2] Постановление Совмина СССР от 10.06.1977 № 501 «О порядке ведения государственного земельного кадастра» // «Собрание постановлений Правительства СССР». – 1977. – № 19.

[3] Федеральный закон от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // «Российская газета», № 5, 10.01.2000

землеустройства в истории России отражает изменения в обществе и экономике, а также борьбу различных социальных групп за права на землю.

В период Киевской Руси (IX-XII века) земля была основным источником богатства и власти, земельные отношения регулировались обычным правом и княжескими уставами. Основными формами землевладения были общинное (мирское) землевладение и княжеские вотчины. В XIV-XVI веках происходит укрепление великокняжеской власти и формирование системы поместного землевладения. Поместья предоставлялись дворянам за службу и не могли быть переданы по наследству, что укрепляло зависимость дворян от государства.

С введением крепостного права (официально закреплённого Соборным уложением 1649 года) зависимость крестьян от помещиков усилилась. Земля оставалась собственностью помещиков, а крестьяне были обязаны отбывать барщину или платить оброк.

Петр Великий провёл земельную реформу, включив в неё другие нововведения, направленные на модернизацию. Однако крепостное право не было ликвидировано. Земельная зависимость и крестьянская повинность сохранялись. Александр II освободил крестьян от личной кабалы и разрешил им владеть землёй, выкупая её у помещиков. Условия выкупа были крайне обременительными, поэтому большинство крестьян оказались в долгах. П. А. Столыпин пытался создать класс независимых крестьян посредством реформ. Он позволил крестьянам брать свою долю общинной земли в частную собственность, тем самым способствуя развитию частного землевладения и сельского хозяйства.

После Октябрьской революции 1917 года большевики национализировали землю, и вся земля стала государственной собственностью. Земельные отношения регулировались административными методами, а крестьяне были объединены в коллективные хозяйства (колхозы и совхозы).

Массовая коллективизация привела к созданию крупных коллективных хозяйств и ликвидации кулачества как класса. Этот процесс сопровождался насилием и репрессиями, что вызвало значительное социальное напряжение.

После распада СССР началась приватизация земли и формирование рынка земельных ресурсов. Были приняты законы, регулирующие частное землевладение, аренду земли и земельный рынок

В настоящее время в России продолжается развитие правового регулирования землеустройства с учётом международного опыта, экологических требований и необходимости устойчивого развития. Социальный аспект включает защиту прав собственников, арендаторов и иных правообладателей земельных участков, а также обеспечение баланса интересов различных социальных групп.

Исходя из вышесказанного, социальный аспект правового регулирования межевания и землеустройства в истории России отражает сложные процессы борьбы за землю, изменения в социальной структуре общества и адаптацию правовых норм к новым условиям.

Существенное влияние этнокультурных факторов на правовое регулирование межевания землеустройства в России является характерной особенностью эволюции правового регулирования в сфере межевания и землеустройства.

До Петровских реформ в России основную роль в регулировании земельных отношений играло обычное право. Земельные отношения регулировались традициями и обычаями, которые передавались из поколения в поколение. Например, общинное землевладение было широко распространено. В период феодализма земля была основным источником богатства и власти. Земельные отношения регулировались нормами, установленными феодальными правителями и царями. Это включало систему крепостного права, когда крестьяне были прикреплены к земле и не могли её покидать без разрешения владельца.

Русская православная церковь играла значимую роль в земельных отношениях. Церковь являлась крупным землевладельцем, её земельные угодья использовались для сельскохозяйственного производства и поддержания монастырей. Религиозные нормы и ценности влияли на отношение к земле, поскольку земля могла считаться священной или иметь особое значение для местных общин.

В дореволюционной России общинное землевладение (мир) было основной формой земельных отношений в сельской местности. Земля находилась в коллективной собственности общины и перераспределялась между её членами. В начале XX века П.А. Столыпин провёл аграрные реформы, направленные на разрушение общинного землевладения и создание условий для развития частной собственности на землю.

После Октябрьской революции 1917 года произошла национализация земли. Частная собственность на землю была отменена. Земельные отношения регулировались государством в соответствии с марксистско-ленинской идеологией. Колхозы и совхозы были основными формами организации сельского хозяйства. С распадом СССР земля была приватизирована, и частная собственность вернулась. Законодательство стало ориентироваться на рыночные принципы, сохраняя некоторые элементы и аспекты в государственном управлении.

В последние десятилетия экологические проблемы стали актуальными для России. В законодательные акты стали включаться положения об охране окружающей среды и рациональном использовании земель. Землям, имеющим культурное или историческое значение, предоставляется особый правовой режим для их охраны и сохранения. Это включает в себя охрану археологических памятников, исторических зданий и природных ландшафтов. Россия участвует в международных соглашениях и конвенциях, влияющих на национальное законодательство в области межевания и землеустройства, что подразумевает включение в национальную систему источников права

международные нормы, связанные с охраной окружающей среды, правами коренных народов и устойчивым развитием.

Культура оказывает разнообразное влияние на правовое регулирование землепользования в России. Подходы к отношениям с землей обусловлены историческими традициями, религиозными нормами, социальными структурами и политическими идеологиями. Всё это находит отражение не только в законодательстве, но и в практике землепользования.

Географические факторы оказали большое влияние на формирование правового регулирования землеустройства и землеустройства в России. Это обусловлено тем, что Россия является крупнейшей страной мира, что неизбежно сказывается на наличии региональных различий в природно-климатических условиях на её территории. Этим объясняется необходимость разработки региональных положений и долгосрочных программ землеустройства, учитывающих специфику каждого региона.

Закон может содержать отдельные нормы для различных природно-климатических поясов: тундры, тайги, степи, пустыни. В северных районах могут быть установлены особые правила землепользования в связи с наличием вечной мерзлоты.

В России четко обозначены агроклиматические зоны, определяющие пригодность земель для ведения сельского хозяйства. Законодательство регулирует использование сельскохозяйственных угодий в пределах этих зон, устанавливая нормы обработки почвы, посадки сельскохозяйственных культур и другие сопутствующие стандарты сельскохозяйственной деятельности.

В регионах, где возможны стихийные бедствия (наводнения, землетрясения, лесные пожары), законодательством предусмотрены особые меры по охране земель и предотвращению ущерба.

Россия располагает богатыми природными ресурсами (нефтью, газом, углем, металлами). Законодательство регулирует использование земель для

целей добычи полезных ископаемых, устанавливая правила лицензирования, экологического мониторинга и рекультивации земель, на которых ведутся работы. Крупные реки, озера и водохранилища учитываются в земельном законодательстве. Продовольственная и экологическая безопасность требуют эффективного регулирования земельных отношений. Большое внимание уделяется охране водоохранных зон и регулированию использования прибрежных земель.

Россия располагает обширными территориями с уникальными природными экосистемами (заповедники, национальные парки). Для их охраны и сохранения биоразнообразия законодательством предусмотрены особые режимы использования земель.

В регионах с высоким уровнем загрязнения окружающей среды могут быть введены специальные правовые меры по восстановлению и рекультивации земель.

Развитие транспортной и коммунальной инфраструктуры зависит от географических особенностей. Правовая система землеотвода регулирует предоставление земельных участков под инфраструктурные объекты, строительство дорог, железных дорог, трубопроводов и других объектов.

В северных и дальневосточных регионах традиционные системы хозяйствования коренных народов тесно связаны с землепользованием. Законодательство обеспечивает защиту их прав на традиционное землепользование и сохранение культурного наследия.

Земельное законодательство содержит специальные нормы, регулирующие отношения по использованию приграничных территорий, включая вопросы безопасности и правового режима трансграничных природных объектов. В условиях глобального изменения климата и деградации земель законодательство направлено на обеспечение устойчивого использования земельных ресурсов, включая борьбу с эрозией, снижением плодородия почв и адаптацию сельского хозяйства к новым климатическим условиям.

Таким образом, географический фактор оказывает прямое воздействие на формирование российского законодательства в сфере межевания и землеустройства Учёт региональных особенностей, природных-климатических условий и социально-экономических факторов необходим при осуществлении правового регулирования в этой области.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что ключевыми закономерностями эволюции законодательства в сфере межевания и землеустройства являются: конкуренция публичных и частных интересов, цикличность централизации и децентрализации управления, коллективных и индивидуальных форм сельскохозяйственного производства, а также преемственность правовых институтов. Несмотря на радикальные изменения (отмена крепостного права, национализация земли), сохранялись базовые механизмы: деление землеустройства на внутрихозяйственное и межхозяйственное, дифференциация земель по категориям, сочетание письменных норм и обычного права (особенно в регионах с традиционным землепользованием), учет интересов коренных малочисленных народов и т.д.

Эти закономерности подчеркивают, что развитие законодательства о межевании и землеустройстве в России — это не линейный процесс, а результат эволюции правового регулирования под воздействием исторических, политических, социальных и экономических факторов, где даже революционные преобразования (как столыпинские или постсоветские) неизбежно учитывают сложившиеся практики.

3.2. Основные направления развития законодательства о землеустройстве с учетом российских правовых традиций

В результате административной реформы 2004 г. было разрушено единое государственное управление земельными ресурсами страны. Полномочия и ответственность участвующих в управлении системы землепользования ведомств фрагментарны, что не позволяет решать важнейшие комплексные проблемы рационального использования и охраны земель страны. В странах с развитой рыночной экономикой, как правило, существует один

правительственный орган, который несет полную ответственность за управление земельными ресурсами. Только один орган управления может занимать нейтральную позицию и беспристрастно и сбалансировано учитывать интересы государства и всех заинтересованных сторон, поэтому система управления, при которой к земельной политике имеет отношение несколько министерств и ведомств, должна быть упразднена.

По мнению П.Ф. Лойко, необходимо рассмотреть два варианта Первый вариант – восстановить в структуре федеральных органов исполнительной власти Государственный земельный комитет Российской Федерации по земельной реформе (Госкомзем), возложив на него решение всего комплекса земельных дел в стране. Второй вариант – федеральным органом исполнительной власти в сфере земельных дел может стать отдельное Министерство земельных дел и регионального развития Российской Федерации (Минземрегион России).[1]

Совершенствование современного российского законодательства о землеустройстве необходимо для более эффективного использования земельных ресурсов, упрощения процедур кадастрового учета и улучшения качества кадастровых данных. Для достижения этих целей предлагается модернизировать законодательство по следующим направлениям:

– внедрение современных информационных технологий для автоматизации и упрощения процедур межевания и землеустройства, что может включать создание онлайн-платформ для подачи заявок и отслеживания их состояния;[2]

– сокращение бюрократических препятствий, упрощение процедур согласования границ земельных участков, уменьшение количества необходимых документов и этапов проверки;

---

[1] Лойко, П.Ф. Современные проблемы землепользования и неотложные меры по совершенствованию государственного управления земельно-ресурсным потенциалом Российской Федерации / П.Ф. Лойко // Имущественные отношения в Российской Федерации. – М., 2008. – № 4. – С. 88.

[2] Волков, С.Н. Системы автоматизированного проектирования в землеустройстве. – М. : Колос, 2001. – Т. 6. – С. 328.

– актуализация кадастровых сведений, проведение регулярных инвентаризаций земельных участков и обновление кадастровых данных, что поможет устранить ошибки и неточности в существующих записях;

– введение обязательного контроля качества: установление стандартов и требований к качеству кадастровых работ, а также введение системы контроля за их соблюдением;

– повышение квалификации кадастровых инженеров: организация системы непрерывного образования и повышения квалификации для эффективной работы с современными технологиями и методами.

– обязательная сертификация и аккредитация кадастровых инженеров для обеспечения высокого уровня профессиональной компетенции;

– улучшение правового регулирования земельных споров, учреждение специализированных органов или комиссий для рассмотрения земельных споров, что позволит ускорить процесс их разрешения;

– введение механизмов медиации и арбитража для досудебного урегулирования земельных споров;

– обеспечение открытого доступа к кадастровой информации для граждан и бизнеса через интернет-порталы, что повысит прозрачность и упростит доступ к необходимым данным;

– создание публичных реестров земельных участков с указанием их правового статуса, границ, площади и других характеристик;

– проведение комплексного анализа действующего законодательства о межевании и землеустройстве с целью выявления устаревших норм и их замены на современные;

– приведение российского законодательства в соответствие с международными стандартами и лучшими практиками в области землеустройства;

– введение обязательного учета экологических факторов при проведении межевания и землеустройства, включая оценку воздействия на окружающую среду;

– разработка программ по созданию зеленых зон и охраняемых территорий в городах и сельской местности;

– стимулирование использования инновационных технологий, таких как геоинформационные системы (ГИС), беспилотные летательные аппараты (БПЛА) и спутниковые снимки для проведения межевых работ;

– поддержка научных исследований в области землеустройства и геодезии для разработки новых методов и технологий

Также необходимо скорректировать действующий Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» в следующих положениях:

а) скорректировать определение «землеустройства» таким образом, чтобы оно отображало сущность землеустроительного процесса, предлагается следующая формулировка определения, учитывающая общенаучные представления и правовую историческую преемственность: «Землеустройство – система территориального планирования и организации территорий с целью обеспечения рационального использования земель и их охраны, а также повышения эффективности сельскохозяйственного производства»;

б) включить в объекты землеустройства земельные участки граждан и юридических лиц, что даст возможность проводить единую государственную политику по землеустройству.

При проведении земельной реформы важно учитывать исторический опыт землеустройства, особенно в контексте охраны и рационального использования земель в связи масштабными паводками и лесными пожарами.

В СССР землеустройство играло важную роль в управлении земельными ресурсами и их охране. Землеустройство включало комплекс мероприятий по рациональному использованию, охране и улучшению земельных ресурсов.

Вся земля в СССР находилась в государственной собственности, что позволяло централизованно планировать и контролировать использование земельных ресурсов. Разрабатывались генеральные планы землепользования, которые учитывали природные, экономические и социальные факторы. Эти планы помогали предотвращать нерациональное использование земель и способствовали их охране.

Рациональное использование земель включало:

- севообороты. Введение научно обоснованных севооборотов для поддержания плодородия почв и предотвращения их истощения;[1]

- мелиорацию. Проведение мелиоративных работ (осушение болот, ирригация засушливых земель) для улучшения условий земледелия и предотвращения деградации земель;

- консервацию земель. Выделение земель, подлежащих консервации (например, эрозионно опасных участков), и проведение мероприятий по их восстановлению;

- борьбу с эрозией. Внедрение агротехнических мер для предотвращения водной и ветровой эрозии почв, таких как создание лесополос, террасирование склонов и введение почвозащитных технологий;

- удобрение почв. Регулярное внесение органических и минеральных удобрений для поддержания плодородия почв;

- контроль загрязнения. Мониторинг и регулирование использования химических веществ (пестицидов, гербицидов) для предотвращения загрязнения почв;

- лесозащитные полосы. Создание лесозащитных полос вокруг полей для защиты от ветровой эрозии и улучшения микроклимата;

- лесовосстановление. Проведение работ по восстановлению лесов на деградированных землях и контроль за вырубкой лесов;

---

[1] Григорьев, С.В. Опыт землеустройства колхозов Московской области в связи с введением правильных севооборотов. Вопросы землеустройства в шестой пятилетке / Научные труды Моск. ин-та инж. землеустройства. – М. : [б.и.], 958. – С. 103.

- принятие законодательных и подзаконных нормативных актов, регулирующих использование и охрану земель, в том числе устанавливавшие ответственность за нарушение правил землепользования и охраны земель;

- государственный контроль со стороны таких государственных органов, как Государственный комитет по землеустройству и Государственная инспекция по охране природы, которые осуществляли контроль за соблюдением земельного законодательства.

- проведение массовых кампаний по озеленению, посадке лесных насаждений и борьбе с эрозией, в которых участвовали школьники, студенты и трудовые коллективы.

Использование землеустройства в СССР было направлено на обеспечение рационального использования земельных ресурсов, их охрану и улучшение, что в комплексе включало планирование землепользования, внедрение агротехнических мер, законодательное регулирование и проведение научных исследований и т.д. Несмотря на безусловные успехи советского землеустроительной политики, имели место недостаточная гибкость планирования и ограниченные возможности для частной инициативы.

По мнению А. А. Варламова, С. А. Гальченко, О. В. Богдановой, О. В. Гвоздева, для развития эффективного и устойчивого землепользования в России необходимо разработать Программу развития земельно-имущественного комплекса, в которой предусмотреть следующие мероприятия.

– усовершенствование нормативно-правовой базы в сфере управления земельными ресурсами путем законодательного установления эффективных землеустроительных механизмов гарантий и защиты прав собственности на землю;

– обеспечение эффективного управления земельными ресурсами, рационального использования и охраны земель; разграничение земель по формам собственности; регулирование вопросов реализации гражданами, юридическими лицами, муниципальными образованиями прав собственности

на землю; создание правовых основ регулирования оборота земель; решение вопросов, связанных с осуществлением на практике прав собственности на земельные доли; осуществление программ повышения плодородия земель и их охраны;

– завершение межевания земель (установления на местности границ административно-территориальных образований; территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами; границ сел, поселков и городов; границ земельных участков граждан и юридических лиц);

– выявление земель сельскохозяйственного назначения, которые не используются землепользователями и в соответствии с законодательством принять меры по их перераспределению в порядке землеустройства;

– осуществление консервации малопродуктивных и техногенно загрязненных сельскохозяйственных угодий путем разработки соответствующих проектов и их реализации;

– осуществление консолидации земель запаса и резервного фонда в границах административных районов с целью обеспечения их эффективного использования путем передачи в аренду на конкурсных условиях;

– развитие системы государственного кадастра недвижимости и мониторинга земель, в том числе земель сельскохозяйственного назначения; ведение реестра земель сельскохозяйственного назначения; проведение почвенных, геоботанических обследований, оценки земель;

– обеспечение проведения научных исследований, связанных с изучением современных закономерностей развития земельных отношений и землеустройства; определением принципов и методов планирования территориального развития административных образований, поселений, предприятий и хозяйств в условиях разнообразия форм собственности на землю; управлением земельными ресурсами с помощью экономических методов; функционирования оборота земель и инфраструктуры рынка; развитием современных технологий и методов проведения землеустройства и другие;

– обеспечение подготовки кадров в сфере землеустройства исходя из современных требований и необходимости полного обеспечения выполнения объемов землеустроительных работ в Российской Федерации.

Таким образом, совершенствование законодательства о межевании и землеустройстве требует комплексного подхода, включающего упрощение процедур, повышение качества кадастровых данных, развитие института частных кадастровых инженеров, улучшение правового регулирования земельных споров, обеспечение прозрачности информации, обновление законодательной базы, учет экологических факторов и поддержку инноваций. Эти меры помогут создать более эффективную систему управления земельными ресурсами, способствующую устойчивому развитию России.

Заключение

Правовое регулирование межевания и землеустройства в России имеет глубокие исторические корни и отражает длительный путь развития от Древнерусского государства до современности.

Как показал анализ нормативных правовых актов, материалов правоприменительной практики, трудов ученых-юристов, законодательство об управлении земельными ресурсами тесным образом связано к конкретными социальными, экономическими и политическими и иными условиями, сформировавшимися в стране в тот или иной период времени. Попытки реализации государственной земельной политики без учета баланса частных и публичных интересов и точного учета количественных и качественных характеристик земельных ресурсов зачастую не достигали поставленных целей.

Однако государство всегда играло важнейшую роль в развитии земельных отношений путем правового регулирования межевания и землеустройства. На том или ином этапе развития роль государства смещалась в зависимости от преобладания в регулировании императивных или диспозитивных мер правового воздействия. Анализ правовых норм, регулировавших землеустройство в России, показал, что основная функция землеустройства трансформировалась от упрощенного определения границ земельных участков, затем до обеспечения эффективности управления земельными ресурсами, в особенности, сельскохозяйственного производства, и до «экологизации» на современном этапе. Таким образом, очевидна необходимость совершенствования законодательства в сфере землеустройства в сторону увеличения значимости землеустроительной политики и роли государственных органов власти по управлению земельными ресурсами.

В ходе исследования выявлены два основных подхода к определению границ земельных участков: централизованный и децентрализованный. Централизованный подход предполагает государственное управление процессом межевания, тогда как децентрализованный делегирует полномочия

местным органам и частным лицам. Анализ российского и зарубежного опыта показал, что оптимальным решением является сочетание этих подходов, что позволяет избежать недостатков, присущих каждому из них в отдельности. Кроме того, предложена классификация доктринальных подходов, учитывающая юридические, экономические, социальные и экологические аспекты. Выявлены различия в понимании землеустройства в России и зарубежных странах, таких как Швейцария и Китай, где оно интегрировано в систему территориального планирования и устойчивого развития.

Установлено, что современное законодательное определение землеустройства в России (Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве») существенно сужает его историческое значение, акцентируясь на перечне мероприятий, а не на сущности процесса. В отличие от общенаучного понимания, законодательная дефиниция не учитывает экономическую эффективность и развитие сельскохозяйственного производства. В связи с этим предложена новая формулировка, отражающая системный характер землеустройства как инструмента территориального планирования, рационального использования земель и их охраны.

Исследование позволило выявить ключевые предпосылки становления межевания в России, включая первые попытки валового межевания в XVII веке и снижение значимости точного учета земель после введения подушной подати. Генеральное межевание XVIII века заложило правовые основы процесса, установив принципы обязательности, бессрочной юридической силы результатов и презумпции правильности межевых знаков. Также были разработаны правила проведения межевых работ, включая технологию измерений, оформление документации и разрешение споров.

Переход от генерального к специальному межеванию в XIX веке был обусловлен техническими сложностями, социальной напряженностью и развитием рыночных отношений. В начале XX века аграрные реформы привели к институционализации землеустройства, переходу от общинного к индивидуальному землевладению и созданию финансовых инструментов,

таких как Крестьянский поземельный банк. Эти изменения способствовали повышению эффективности управления земельными ресурсами.

Анализ нормативно-правовых актов показал, что до XX века в законодательстве преобладал термин «межевание», который позднее стал частью более широкого понятия «землеустройство». Это отражает сдвиг в сторону системного управления земельными ресурсами, где межевание выполняет функцию уточнения границ, а землеустройство — планирование и организацию рационального использования земель.

В современном законодательстве прослеживается тенденция экологизации, выражающаяся в акценте на охране земель и рациональном природопользовании. Также выявлены традиции, такие как учет интересов коренных малочисленных народов и деление землеустройства на межхозяйственное и внутрихозяйственное, унаследованное от советской системы.

Предложены два подхода к периодизации: исторический (на основе ключевых правовых актов) и функциональный (на основе целей землеустройства). Функциональный подход позволил выделить смену векторов регулирования: в 1906 году — на экономическую эффективность, в 1991 году — на охрану и рациональное использование земель.

Была предложена классификация факторов, влияющих на развитие законодательства в сфере межевания и землеустройства, включающая источники влияния (государство, общество, окружающая среда), характер влияния (политические, экономические, социальные) и масштаб воздействия (национальный, региональный, локальный), что позволило комплексно проанализировать динамику законодательства.

Выявлена закономерность цикличности в развитии законодательства, выражающаяся в чередовании централизованных и децентрализованных подходов, императивных и диспозитивных методов. Эта цикличность сохраняется при неизменности общих целей регулирования, отражая поиск баланса между публичными и частными интересами.

Таким образом, исследование демонстрирует сложную эволюцию правового регулирования межевания и землеустройства в России, подчеркивая необходимость сбалансированного подхода, учитывающего исторический опыт, современные вызовы и международные тенденции.

Список сокращений и условных обозначений

РФ — Российская Федерация.

СССР — Союз Советских Социалистических Республик.

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика.

ЕС — Европейский Союз.

СНГ — Содружество Независимых Государств.

ФЗ — Федеральный закон.

США — Соединенные Штаты Америки

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.

BV — Федеральная конституция Швейцарии (Bundesverfassung).

CO2 — диоксид углерода.

ООПТ — особо охраняемые природные территории.

Уложение — Соборное Уложение 1649 г.

Список литературы

Архивные источники

1. Дело о разработке дополнительных правил на генеральное межевание Пермской губернии // Российский государственный исторический архив. Фонд 1260 – Комиссия составления законов при Государственном совете. Опись 1. Д. 724. Л. 1-31.

2. Дело по общим организационным и кредитным вопросам по землеустройству. [Переписка с Департаментом государственных земельных имуществ о расходах на организацию работ по землеустройству] // Российский государственный исторический архив. Фонд 410 – Переписка с начальником гидротехнических организаций отдела земельных улучшений для нужд действующих армий Северного, Западного и Южного фронтов о выдаче пособий на обмундирование, лечение и прочее служащим и их семьям. Опись 3. Д. 291. Л. 5.

3. Обзор деятельности [отдела земельных улучшений] Главного управления землеустройства и земледелия за 1910 год // Российский государственный исторический архив. Фонд 410 – Переписка с начальником гидротехнических организаций отдела земельных улучшений для нужд действующих армий Северного, Западного и Южного фронтов о выдаче пособий на обмундирование, лечение и прочее служащим и их семьям. Опись 3. Д. 333. Л. 11.

4. Общие начала землеустройства и землепользования СССР // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 3316 – Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР). Опись 18. Д. 842 Л. 7.

5. О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 3316 – Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР). Опись 19. Д. 788. Л. 13.

6. О финансировании землеустройства колхозов // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 3316 – Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР). Опись 23. Д. 262. Л. 21.

7. Переписка с Канцелярией главноуправляющего землеустройством и земледелием о сокращении канцелярской переписки // Российский государственный исторический архив. Фонд 423 – Дело о различных расходах по европейским учебным заведениям Виленского учебного округа. Опись 4. Д. 597. Л. 17.

8. Петиции от Русского собрания г. Главноуправляющему землеустройства и земледелия князю Васильчикову // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 588 – Никольский Борис Владимирович, историк права, профессор Юрьевского и Петербургского университетов, один из руководителей главного совета "Русского собрания", поэт, критик. Опись 1. Д. 1320. Л. 5.

9. Российский государственный исторический архив. Фонд 515 – Главное управление уделов Министерства императорского двора. Опись 86. Д. 288, 306, 1381.

10. Телеграммы о ходе землеустройства, об общественной обработке земли и оказании помощи семьям красноармейцев // Государственный архив Российской Федерации. Фонд 130 – Совет народных комиссаров РСФСР (СНК РСФСР). Опись 3. Д. 629. Л. 12.

11. Циркуляры и распоряжения Главного управления землеустройства и земледелия по землеустройству // Российский государственный исторический архив. Фонд 410 – Переписка с начальником гидротехнических организаций отдела земельных улучшений для нужд действующих армий Северного, Западного и Южного фронтов о выдаче пособий на обмундирование, лечение и прочее служащим и их семьям. Опись 3. Д. 279. Л. 27.

Нормативные правовые акты

12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // СЗ РФ. 04.08.2014. №31. Ст. 4398.

13. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. №136-ФЗ // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. Ст. 4147.

14. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // «Российская газета», № 156, 17.07.2015.

15. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // «Российская газета», № 118-119, 23.06.2001.

16. Федеральный закон от 24.07.2002 г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 29.07.2002. №30. Ст. 3018.

17. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» от 11 июля 2002 г. №514 // «Российская газета», № 129.

18. Пространная Русская Правда: по Троицкому списку второй половины XIV в. Российское законодательство X-XX веков. – М. : [б.и.]. – Т. 1. – С. 64-73.

19. Новгородская судная грамота // Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. / Под общей ред. О.И. Чистякова. Т. I. Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 304-308.

20. Псковская судная грамота // Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. / Под общей ред. О.И. Чистякова. Т. 1. Законодательство Древней Руси. М., 1984. 1984. С. 331-344

21. Судебник 1550 г. // Российское законодательство X-XX веков в 9 т. / Под общей ред. О.И. Чистякова. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / Под ред. А.Д. Горского. М., 1985. С. 97-128.

22. Соборное Уложение 1649 г. // ПСЗ-1. Т. I. Ст. 1.

23. Манифест о размежевании земель во всей Империи от 19 сентября 1765 г. // ПСЗ-1 Т. XVII. Ст. 12474.

24. Инструкция землемерам к генеральному всей Империи земель размежеванию от 13 февраля 1765 г. // ПСЗ-1 Т. XVII. Ст. 12570.

25. Учреждения для управления Империи Всероссийской от 07 ноября 1775 г. // ПСЗ-1 Т. XX. Ст. 14392.

26. О генеральном размежевании земель в Вологодском, Курском, Тамбовском и Могилевском наместничествах: указ Правительствующего Сената от 29 октября 1781 г. // ПСЗ-1 Т. XXI. Ст. 15269.

27. Свод законов Российской империи. Т. X Свод Законов Гражданских и Межевых. – СПб. : Тип. II Отд. С.Е. И.В. Канцелярии, 1832. – 657 с.

28. Высочайше утвержденная инструкция для руководства при исполнении предварительных мер полюбовного специального размежевания от 21 июня 1839 г. // ПСЗ-П. Т. XIV. Ст. 12459.

29. О правилах, на которых должно быть продолжаемо действие полюбовного размежевания земель: именной, данный Сенату указ от 12 июля 1850 г. // ПСЗ-П. Т. XXV. Ст. 24326.

30. Инструкция для оценки и устройства казенных земельных оброчных статей с прил. дополнительных указаний и форм о порядке оценки участков, образуемых для отдачи в аренду и для продажи чиновникам и офицерам по правилам утв. 14 июня 1863 г., 1871 г. – Спб., 1874. – 64 с.

31. Положение о губернских и уездных земских учреждениях: Высочайше утвержденное от 12 июня 1890 г. // ПСЗ-Ш. Т. X. Ст. 6927.

32. Инструкция о порядке передачи части удельных земель Крестьянскому поземельному банку / Для руководства управляющим удельными округами. – Спб. : 1906. – 32 с.

33. О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования : Именной Высочайший указ 9 ноября 1906 г. // 3 ПСЗ. Т. 26. № 28528. Собрание узаконений. 1906. 11 ноября. Отд. I. Ст. 1859.

34. Декрет ВЦИК «О земле» от 26 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1918. №25. – 346 с.

35. Постановление ВЦИК от 30.10.1922 "О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва" (вместе с "Земельным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // "СУ РСФСР", 1922, N 68, ст. 901.

36. Общие начала землепользования и землеустройства (утверждены Постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г.) // Известия ЦИК СССР. 1928. 16 декабря.

37. Инструкция Народного комиссариата земледелия СССР от 07 июля 1935 г. «О выдаче сельскохозяйственным артелям государственных актов на бессрочное (вечное) пользование землей» // Свод законов СССР. 1935. №34. Ст. 300.

38. Примерный устав сельскохозяйственной артели (утвержден СНК СССР, ЦК ВКП(б) 17 февраля 1935 г.) // Свод законов СССР. 1935. № 11. Ст.82.

39. Постановление Совета министров (Совмина) СССР от 31.12.1954 № 2529 «О едином государственном учете земельного фонда СССР» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам.

40. Закон СССР от 13 декабря 1968 г. N 3401-VII "Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик" (вместе с Основами законодательства) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. №51. Ст. 485.

41. Постановление Совета министров (Совмина) СССР от 31.12.1954 № 2529 «О едином государственном учете земельного фонда СССР» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т.: Сб. док. за 50 лет. Т. 4. 1953-1961 гг. – М. : Политиздат, 1968.

42. Закон РСФСР от 01.07.1970 "Об утверждении Земельного кодекса РСФСР" (вместе с "Земельным кодексом РСФСР") // "Ведомости ВС РСФСР", 1970, N 28, ст. 581

43. Постановление Совмина СССР от 10.06.1977 № 501 «О порядке ведения государственного земельного кадастра» // «Собрание постановлений Правительства СССР». – 1977. – № 19.

44. Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята Верховным Советом СССР 07. 10. 1977 г.). М.: Политиздат, 1978.

45. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 4. Ст. 45.

46. Закон СССР «О собственности в СССР» от 06 марта 1990 г. № 1305-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета

47. Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

48. Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-I «О собственности в РСФСР» // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ № 30 от 27.12.90, ст.416.

49. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 7. Ст.101.

50. Федеральный закон от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // «Российская газета», № 5, 10.01.2000.

Книги

51. Аврех, А.Я. П.А. Столыпин и судьбы реформ в России. – М. : Политиздат, 1991. – 286 с.

52. Боголюбов, С.А. Земельное право : учебник для бакалавров / С.А. Боголюбов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013. – 376 с.

53. Болотин, С.А. Инвентаризация и паспортизация недвижимости : учебное пособие / С.А. Болотин, А.Н. Приходько, Т. Симанкина. – СПб. : СПбГАСУ, 2010. – 100 с.

54. Бочков, Н.В. История земельных отношений и землеустройства. – М. : Сельхозгиз, 1956. – 248 с.

55. Бруцкус, Б.Д. Землеустройство и расселение за границей и в России. – СПб. : Типо-лит. М.П. Фроловой, 1909. – 33 с.

56. Варламов, А.А. Земельный кадастр. В 6 т. / Управление земельными ресурсами. – М. : КолосС, 2004. – Т. 2. – 528 с.

57. Варламов А.А. История земельных отношений и землеустройства / Под ред. А.А. Варламова. – М.: КолоС, – 2000. – 336 с.

58. Варламов, А.А. Мониторинг земель : учебное пособие / А.А. Варламов, С.И. Захарова. – М. : КолосС, 2000. – 158 с.

59. Варламов, А.А. Экология землепользования и охрана природных ресурсов / А.А. Варламов, А.В. Хабаров. – М. : КолосС, 1999. – 159 с.

60. Варшавский, Л.И. Банки и биржевые конторы Российской империи / Справочная книга для коммерсантов. – Изд. 2-е. – М., 1910. – 215 с.

61. Васильчиков, А.И. Землевладение и земледелие в России и других европейских государствах / А.И. Васильчиков. – 2-е изд. Т. 1-2 – Санкт-Петербург : тип. М.М. Стасюлевича, 1881. – Т. 2. – 25 с.

62. Вдовин, В. Крестьянский поземельный банк. – М. : Госфиниздат, 1959. – 107 с.

63. Волков, С.Н. Землеустройство / Теоретические основы землеустройства. – Москва : ФГБОУ ВО ГУЗ, 2021. – Т. 1., изд. 1. – 496 с.

64. Волков, С.Н. Системы автоматизированного проектирования в землеустройстве. – М. : Колос, 2001. – Т. 6. – 328 с.

65. Волков, С.Н. Экономика землеустройства. – М. : Колос, 2001. – Т. 5. – 456 с.

66. Генезис формирования и функционирования Российской системы землепользования : монография / А.А. Варламов, С.А. Гальченко, О.В. Богданова, О.В. Гвоздева ; под науч. ред. А.А. Варламова. – Москва : Первое экономическое издательство, 2021. – 228 с.

67. Герман, Е.И. История русского межевания. – М. : [б.и.], 1914. – 291 с. 29

68. Герман, И.Е. Крестьянское землеустройство. – М. : Типо-лит. В.Ф. Рихтер, 1913. – 208 с.

69. Герман, И.Е. Материалы по истории генерального межевания в России (окончание) / Известия Константиновского межевого института. – М. : [б.и.], 1912. – С. 129-192.

70. Герман, И.Е. Открытие, ход и результаты генерального межевания. Вопросы межевания и землеустройства. Книга 6. – М. : [б.и.], 1906. – С. 1-10.

71. Герценштейн, М.Я. Национализация земли, Крестьянский банк и выкупные операции. – Спб. : [б.и.], 1905. – 190 с.

72. Григорьев, С.В. Опыт землеустройства колхозов Московской области в связи с введением правильных севооборотов. Вопросы землеустройства в шестой пятилетке / Научные труды Моск. ин-та инж. землеустройства. – М., 1958. – С. 103-119.

73. Дензин, П.В. Межевание и землеустройство в России. – Пенза : Паровая типо-лит. Е.М. Грушецкой, 1909. – 75 с.

74. Дубровский, С.М. Столыпинская земельная реформа. – М. : Изд-во АН СССР, 1963. – 600 с.

75. Ерофеев, Б.В. Земельное право России : учебник / Отв. ред. Н.И. Краснов. – 9-е изд., перераб. – М. : Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.

76. Заичкин, И.А. Русская история / И.А. Заичкин, И.Н. Почкаев. – М. : Мысль, 1992. – 800 с.

77. Зырянов, П.Н. Крестьянская община Европейской России. 1902-1914 гг. – М. : Наука, 1992. – 256 с.

78. Иванов, П. О генеральном межевании земель в России и полюбовном социальном размежевании в Московской губернии. – М. : 1843. – 45 с.

79. История земельных отношений и землеустройства / А.А. Варламов, В.Н. Хлыстун, С.А. Гальченко, М.М. Демидова ; под ред. А.А. Варламова. – М. : Колос, 200. – 336 с.

80. Кассо, Л.А. Русское поземельное право. – М. : 1906. – 197 с.

81. Кауфман, А.А. Крестьяне и земля / А.А. Кауфман. – Москва : Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. – 32 с.

82. Ключевский, В.О. Сочинения в 9 т. Т.У. Курс русской истории ; под ред. В.Л. Янина. – М. : Мысль, 1989. – С. 78-79.

83. Коллективизация сельского хозяйства в СССР: пути, формы, достижения / М.А. Вылцан, В.П. Данилов, В.В. Кабанов, Ю.А. Мошков // Краткий очерк истории. – М. : Колос, 1982.

84. Колованги́н, П.М. Собственность на землю в России. История и современность. – СПб. : Общество Знание, ИВЭСЭП, 2003. – 528 с.

85. Комов, Н.В. Земельные отношения и землеустройство в России / Н.В. Комов, А.З. Родин, В.В. Алакоз. – М. : Руслит, 1995. – 509 с.

86. Комов, Н.В. Русская модель землепользования и землеустройства. – М. : 2001. – 625 с.

87. Кофод, А.А. Русское землеустройство / А.А. Кофод // Сельский вестник. – СПб. : 1914. – 172 с.

88. Лаппо-Данилевский, А.С. Организация прямого обложения в Московском государстве со времён Смуты до эпохи преобразований: Исследование А. Лаппо-Данилевского. – Санкт-Петербург : тип. И.Н. Скороходова, 1890. – [8], 557, [2] с.

89. Малиновский, Ф.Л. Исторический взгляд на межевание земель в России до 1765 г. – СПб. : тип. А. Сычева, 1844. – 175 с.

90. Огановский, Н.П. Закономерность аграрной эволюции / Н. Огановский // Обновление земледельческой России и аграрная политика – Саратов : Сотрудничество, 1909-1914. – Москва : Задруга, 1914. – Ч. 1. – 335 с.

91. Савич, Г.Г. Землеустройство у сельских обывателей Урала. – СПб. : Тип. В.Ф. Киршбаума, 1907. – 112 с.

92. Семевский, В.И. Крестьянский вопрос в России в XVIII и первой половине XIX в. – СПБ. : Типография Товарищества «Общественная Польза», 1888. – Т. 1-2.

93. Синельников, Н.П. Работа по землеустройству в Северной Америке. – СПб. : [б.и.], 1907. – 176 с.

94. Софроненко, К.А. Соборное уложение 1649 г. – кодекс русского феодального права. – Москва : Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 1959. – 58 с.

95. Тетерин, Г.Н. История межевания, землеустройства и земельного кадастра. – Новосибирск : СГГА, 2007. – 93 с.

96. Тюкавкин, В.Г. Великорусское крестьянство и столыпинская реформа. – М. : Памятники исторической мысли, 2001. – 304 с.

97. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / [соч.] Г. Ф. Шершеневича. – 10-е изд. – М. : тип. т-ва И. Н. Кушнерев и К°, 1912. – VIII, 951 с.

Авторефераты диссертаций

98. Верхогляд, Д.А. Собственность на землю и земельно-правовые отношения в советской и постсоветской России (1917 – начало 2000-х гг.) : специальность 12.00.01 «Историко-правовой анализ законодательного развития» : автореферат диссертации на соискание ученной степени кандидата юридических наук / Верхогляд Дарья Александровна; Кубан. гос. аграр. ун-т. – Краснодар, 2014. – 28 с.

99. Кресникова Н.И. Формирование системы земельных отношений в аграрном секторе экономики : теория, методология и практика : специальность 08.00.05 : автореферат диссертации на соискание ученной степени доктора экономических наук / Кресникова Надежда Ивановна; Всероссийский Институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова. – Москва, 2009. – 58 с.

100. Романюк А.С. Формирование и развитие благоприятной предпринимательской сферы для российского землеустройства : специальность 08.00.05 : автореферат диссертации на соискание ученной степени кандидата экономических наук / Романюк Александр Сергеевич, Институт бизнеса, психологии и управления. — Москва, 2007. — 27 с.

101. Стародумова С.Ю. Возникновение и осуществление права собственности граждан на земельные участки : специальность 12.00.03 : автореферат диссертации на соискание ученной степени кандидата юридических наук / Стародумова Светлана Юрьевна, Российская академия государственной службы при Президенте РФ. — Москва, 2010. — 30 с.

Статьи

102. Биюшкина, Н. И. Право наций на самоопределение как основное начало советского федерализма / Н. И. Биюшкина // Право и политика. – 2021. – № 10. – С. 43-57.

103. Венедиктов, Н. Труд и быт землеустроителя / Н. Венедиктов // Специалист социалистического земледелия. – 1931. – № 3-4. – С. 67-68.

104. Волкова, Т.В. Генезис института управления земельными ресурсами в России / Т.В. Волкова // Аграрное и земельное право. – 2019. – №2 (170). – С. 11-14.

105. Дереглазов, А. А. Возможности нейросетей в области правового обеспечения землеустройства и земельного кадастра // Проблемы экономики и юридической практики. – 2023. – Т. 19, № 2. – С. 20-24.

106. Дереглазов А. А. Генезис законодательного регулирования межевания и землеустройства в России // Евразийский юридический журнал. № 6 (193) 2024 - Москва: 2024. – С. 237-239.

107. Дереглазов, А. А. Правовые аспекты формирования системы землепользования в России в XVIII веке // Проблемы экономики и юридической практики. – 2023. – Т. 19, № 6. – С. 24-28.

108. Дереглазов, А. А. Развитие правового регулирования межевания и землеустройства в России в XIX веке // Современный юрист. – 2023. – № 4(45). – С. 113-121.

109. Глаголев, А. Формирование экономической концепции П.А. Столыпина / А. Глаголев // Вопросы экономики. – 1990. – № 10. – С. 58.

110. Дерман, М. Отсталый участок / М. Дерман // Специалист социалистического земледелия. – 1932. – № 7-8. – С. 11-14.

111. Зайцева, Л. Аграрная реформа П.А. Столыпина в документах конца XIX – начала XX в. / Л. Зайцева // Международный с.-х. журнал. – 1993. – № 2. – С. 11-16.

112. Конкин, Д.В. Земельные конфликты в Крыму (конец XVIII – начало XIX вв.): «мнения» и «проекты» / Д.В. Конкин // Материалы по археологии, истории и этнографии Таврии. – 2016. – №. 21. – С. 375-390.

113. Крупейников, К.В. Функции государства в истории развития земельных правоотношений в России / К.В. Крупейников // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 10 (142). – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-gosudarstva-v-istorii-razvitiya-zemelnyh-pravootnosheniy-v-rossii (дата обращения: 10.01.2024).

114. Латов, Ю.В. «Восточный деспотизм» К.А. Виттфогеля (к 50-летию «Странной» книги) / Ю.В. Латов // Историко-экономические исследования. – 2007. – № 8 (2). – С. 8-37.

115. Лойко, П.Ф. Современные проблемы землепользования и неотложные меры по совершенствованию государственного управления земельно-ресурсным потенциалом Российской Федерации / П.Ф. Лойко // Имущественные отношения в Российской Федерации. – М., 2008. – № 4. – С. 70-91.

116. Муравьева, Л.А. Отмена крепостного права в России: причины, механизм реализации, значение / Л.А. Муравьева // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2012. – № 2 (6). – С. 42-53.

117. Немытина, М. В. Реформы второй половины XIX в. в России: опыт модернизации государственно-правового порядка / М. В. Немытина // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2012. – № 4. – С. 8-15.

118. Никишин, А. Майоров: Нужно актуализировать законодательство об изъятии неиспользуемых земель / Официальный сайт Парламентской

газеты. – URL: https://www.pnp.ru/economics/mayorov-nuzhno-aktualizirovat-zakonodatelstvo-ob-izyatii-neispolzuemykh-zemel.html (Дата обращения: 30.09.2022).

119. Пашенцев, Д. А. Вопросы налогообложения в финансово-правовой мысли Российской империи / Д. А. Пашенцев // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. – 2011. – № 2(8). – С. 29-33.

120. Переверзева Е. В., Альжанова А. А. К вопросу об эффективности бюджетно-налогового федерализма в современной России. / WORLD SCIENCE: PROBLEMS AND INNOVATIONS. Сборник статей XIX Международной научно-практической конференции. : в 3 ч. Том Часть 3. Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.). Пенза. 2018 с. 60-62.

121. Петюкова, О. Н. Дереглазов А. А. Трансформация системы землепользования в России в конце XIX - начале XX веков // Пробелы в российском законодательстве. – 2024. – Т. 17, № 3. – С. 31-36.

122. Петюкова, О.Н. Становление системы надзорных органов в период правления Петра I / О. Н. Петюкова // Закон и право. – 2015. – № 5. – С. 35-37. – EDN TUDXDV.

123. Плоцкая, О. А. Земельно-правовые отношения по обычному праву в зырянской общине / О. А. Плоцкая // Аграрное и земельное право. – 2013. – № 1(97). – С. 38-42.

124. Плоцкая О. А. Рациональное недропользование при угле и нефтедобыче на арктических земельных пространствах Республики Коми: экономико-правовые аспекты / О. А. Плоцкая, И. Т. Эратов, К. К. Атабеков [и др.] // Уголь. – 2024. – № 11(1186). – С. 69-73.

125. Проскурякова, Н.А. Крестьянский поземельный банк и столыпинская реформа (1906-1916 годы) / Н.А. Проскурякова // Имущественные отношения в РФ. – 2007. – № 5. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/krestyanskiy-pozemelnyy-bank-i-stolypinskaya-reforma-1906-1916-gody-1 (дата обращения: 10.01.2024).

126. Рассказов, Л.П. Земельный кодекс РСФСР 1922 года и его значение в правовом регулировании земельно-правовых отношений советской России / Л.П. Рассказов, Д.А. Верхогляд // Юристъ – Правоведъ. – 2014. – №. 1 (62), 2014. – С. 88-92.

127. Рожнов, А.А. Изменения в правовом положении дворянства в царствование Петра / А.А. Рожнов // Современный Юрист. – 2022. – № 1(38). – С. 8-16.

128. Рожнов, А.А. Русское имперское строительство в первой половине XIX в. (на примере отдельных окраин империи) / А.А. Рожнов // Современный Юрист. – 2020. – № 1(30). – С. 104-114.

129. Рулев, М.С. Институционально-правовой механизм разрешения межевых споров в Российской империи / М.С. Рулев // Историко-правовые проблемы: новый ракурс, № 5, 2012, С. 102-114.

130. Рулев, М.С. Реформы межевания и межевого суда в XVIII веке: проблемы и результаты / М.С. Рулев // Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. – 2013. – № 4 (28). – С. 159-166.

131. Сидоренко А.Ю. Ответственность за нарушения земельного правопорядка: история развития российского законодательства (от «Русской правды» до 1917 года) / А.Ю. Сидоренко // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 67-72.

132. Синюков, В.Н., Синюков, С.В. М. М. Сперанский и развитие отечественной правовой государственности в XXI веке / В. Н. Синюков, С. В. Синюков // Lex Russica (Русский закон). – 2024. – Т. 77, № 10(215). – С. 9-17.

133. Смирнов, Г.С., Смирнов, С.С. Организация специального межевания в России / Г.С. Смирнов, С.С. Смирнов // Социум и власть. – 2010. – №1. – С. 106-111.

134. Смирнов, Е.А. Основные этапы формирования земельных отношений в России / Е.А. Смирнов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 6-4. – С. 158-162.

135. Тимофеева, А.А. Местное самоуправление в России: генезис и эволюция / А.А. Тимофеева // Современный Юрист. – 2023. – № 1(42). – С. 8-18.

136. Хабриева, Т. Я., Валентей, С. Д., Александрова, Е. И. и др. Проблемы реализации полномочий местных органов власти // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – № 2(2). – С. 60-73.

137. Хомяков, Д. М. Почва в биосфере и в современном российском праве. Сообщение 3. "Почва" и "плодородие" в вопросах землеустройства // АгроЭкоИнфо. – 2020. – № 1(39). – С. 11.

138. Черногор, Н.Н., Пашенцев, Д.А. Октябрьская революция и эволюция российского права / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев // Журнал российского права. – 2017. – № 10(250). – С. 5-13.

139. Ящук, Т.Ф. Земельный кодекс РСФСР 1922 года – первый кодифицированный акт в истории российского земельного законодательства / Т.Ф. Ящук // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2022. – Т. 26. – №4. – С. 938-958. – DOI: 10.22363/2313-2337-2022-26-4-938-958

Источники на иностранном языке

140. Basic logic and framework of the calculation of resources and environment carrying capacity of rural and township development / X.J. Duan, C.S. Wang, H.P. Li [et. al.] // Journal of Ecology and Rural Environment. 2021. Vol. 37 P. 817–826. doi: 10.19741/j.issn.1673-4831.2021.0108.

141. Chernikov, S. Noble Landownership in 18th-Century Russia: Revisiting the Economic and Sociopolitical Consequences of Partible Inheritance / S. Chernikov, A. Tereshchenko // Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History. –2016. – Vol. 17, no. 2. – P. 277-304.

142. Gómez-Baggethun, E. The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes / Gómez-

E. Baggethun, R. de Groot, P.L. Lomas // Ecol Econ. – 2010. – Vol. 69. – P. 1209-1218.– URL: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon. 2009.11.0071.

143. Nabuurs, G.J. By 2050 the mitigation effects of EU forests could nearly double through climate smart forestry / G.J. Nabuurs, P. Delacote, D. Ellison // Forests. – 2017. – Vol. 8(12). – 14 p. – DOI.org/10.3390/f8120484.

144. Pfaundler, L. The world economy in light of physics (Die Weltwirtschaft im Liche der Physik) / L. Pfaundler // Dtsch. Rev. – 1902. – Vol. 22(2). – P. 171-182.

145. Richli, P. On legal income targets for agriculture in Switzerland and in the European Union / P. Richli // Przegląd Prawa Rolnego. – 2022. – Vol. 1(30). – P. 235-254. – DOI: 10.14746/ppr.2022.30.1.14.

146. Schelhaas, M.J. Alternative forest management strategies to account for climate change-induced productivity and species suitability changes in Europe / M.J. Schelhaas, G.J. Nabuurs, G. Hengeveld // Reg Environ Chang. – 2015. – Vol. 15. – P. 1581-1594. doi.org/10.1007/s10113-015-0788-z.

147. Skyner, L. Property as Rhetoric: Land Ownership and Private Law in Pre-Soviet and Post-Soviet Russia / L. Skyner // Europe-Asia Studies. – 2003. – no. 55(6). – P. 889–905. – URL: https://doi.org/10.1080/0966813032000123060.

148. Yearbook of the United States Department of Agriculture 1906 [электронный ресурс] // Government Printing Office. – Washington, DC: USA. 1907. – URL: https://www.biodiversitylibrary.org/item/90350#page/8/mode/1up (Accessed: 08.05.2023).

149. Yousefpour, R. Realizing mitigation efficiency of European commercial forests by climate smart forestry / R. Yousefpour, A.L.D. Augustynczik, C.P.O. Reyer // Sci Rep. – 2018. – Vol. 8(1). – 11 p. – DOI.org/10.1038/s41598-017-18778-w.