

СИСТЕМНАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В РОССИИ

SYSTEM INSTITUTIONALIZATION LAND ADMINISTRATION IN RUSSIA

A. Kostylev

Ph.D., Tyumen State University, Institute of State and Law

T. Minkovskaya

Applicant, Tyumen State University, Institute of State and Law

Annotation

On the basis of historical experience of land legislation mid XIX – XX centuries marked the end of the problem or problems of lack of a systematic approach to the regulation of land relations in Russia.

Keywords: land law, land, land code.

Костылев Анатолий Кронидович

К.ю.н., Тюменский государственный университет,

Институт государства и права

Минковская Татьяна Ивановна

Соискатель, Тюменский государственный университет, Институт государства и права

Аннотация

На основе анализа исторического опыта развития земельного законодательства середины XIX – конца XX веков выделены проблемы отсутствия или проблем применения системного подхода в регулировании земельных отношений в России.

Ключевые слова:

Земельное право, земельные ресурсы, земельный кодекс.

Отечественное земельное право веками развивалось в русле государственных, политических и экономических преобразований. Государство и начавшее формироваться в России в XIX в. гражданское общество определяли свои взгляды на земельный вопрос, формулируя их языком права.

Традиционно в России земля признавалась недвижимым имуществом, на которое распространялось общее гражданское законодательство и положения о вещных правах. Как справедливо отмечают современные исследователи: "богатство всякого государства, в том числе и России, состоит не в том, как много в стране природных ресурсов, а в том, как организовано пользование ими, в том числе и землей"[1; 39]. На сегодня "наш земельный потенциал всё ещё реализуется малоэффективно"[2].

Отсутствие системного подхода к правовому регулированию земельных отношений стало характерной чертой развития отечественного аграрного законодательства.

В Российской империи модернизация земельных отношений началась с аграрной реформы 1860-х годов. К тому моменту земельный строй России сочетал черты феодального средневековья с быстро растущими элементами капиталистических земельных отношений, проявляющихся в множественности форм землевладения и разнообразии их правового регулирования. При проведении земельной реформы формировалось и новое земельное законодательство. Положение от 19 февраля 1861 года "О крестьянах, вышедших из крепостной зависимости", а также законы 26 июля 1863 года и 18 января 1866 года уравнивали статус удельных и помещичьих крестьян и объединили их в одно крестьянское сословие. В то же время системного регулирования земельных отношений не предпринималось, что породило большое ко-

личество коллизий и противоречий, связанных со временнообязанным состоянием, выкупными платежами и т.п. Основным и неразрешимым в рамках действовавшего тогда законодательства и политического режима был "противоречие между капитализмом, высоко развитым в нашей промышленности, значительно развитым в российском земледелии и землевладением, которое продолжало оставаться средневековым, крепостническим"[3; 309].

Реформа, ликвидировав крепостное право, выдвинула на первый план сложную систему общинной и семейной круговой поруки, сохранив исторически сложившиеся две основные формы землевладения: общинное (на большей территории России) и подворное (в западной ее части). С 1861 года, крестьяне или единолично, или как члены общины выступали в качестве носителей прав и обязанностей на землю по законодательству.

Безусловно, изъятие частной собственности (крестьян и земли), у помещиков, даже на условиях материальной компенсации, при проведении крестьянской реформы 1861 г., стало "серьезным правовым конфликтом в процессе формирования института частной собственности"[4; 8], а регулирование земельных отношений после реформы 1861 года не было системным и не только не устранило, но и породило сложно разрешимые противоречия, которые, по мнению левых и радикальных сил не могли быть разрешены путем реформирования законодательства, а исключительно революционным путем. Будучи юристом В.И. Ленин не видел правовых путей разрешения земельного вопроса, полагая интересы сторон его участников антагонистическими. "Аграрный вопрос, – подчеркивал В. И. Ленин, – составляет основу буржуазной революции в России и обуславливает собой национальную особенность этой революции. Сущность этого вопро-

са составляет борьба крестьянства за уничтожение помещичьего землевладения и остатков крепостничества в земледельческом строе России, а следовательно, и во всех социальных и политических учреждениях ее"[5; 403].

Радикальные изменения земельного строя России в начале XX века не систематизировали российское земельное законодательство, а ещё более усугубили противоречия. Правовое обеспечение столыпинской аграрной реформы, при сопротивлении консервативной части Государственной Думы, было чрезвычайно непоследовательным и фрагментарным. Как в целом справедливо полагают современные исследователи "попытка императивного насаждения государством частной собственности в деревне путем разрушения крестьянской общины (столыпинская аграрная реформа), представляет собой неудачную попытку создания новых общественных отношений при помощи норм права"[4; 9]. Основными правовыми актами Столыпинской аграрной реформы являлись Указ от 9 ноября 1906 года "О новом льготном порядке выдела из общины" и Закон Государственной Думы от 14 июня 1910 года. Целью реформы был переход от права общей собственности на землю среди крестьян, к праву личной собственности главы хозяйства. Законодательство предоставило крестьянству права на землю, право владения ею. Право распоряжаться земельным участком состояло в возможности заключать все виды сделок и совершать иные действия, предусмотренные гражданским законодательством для недвижимости. Право использовать земельный участок ограничивалось обязанностью не нарушать права собственников соседних участков и сервитуты. Закон предоставлял право выкупа земель для государственных нужд. Столыпинская аграрная реформа положила начало юридическому оформлению прав собственности на землю мелких земельных собственников. Право собственности являлось базовой предпосылкой формирования гражданского общества и правового государства. Столыпинская реформа была прогрессивна, так как регулирование отношений частной собственности на землю стимулировало экономическое развитие сельского хозяйства в России[6; 36]. В то же время, проектируемый П.А. Столыпиным класс крепких сельских хозяев в тех условиях сложиться не успел.

Таким образом, к 1917 г. земельный вопрос в России решен не был, а земельное законодательство не было систематизировано и не отвечало потребностям времени.

С установлением советской власти вопрос о земле как основной вопрос революции, решался в первую очередь. Декрет "О земле" 26 октября (8 ноября) 1917 года, создавая новый земельный строй должен был стать основой нового земельного законодательства.

Декрет ликвидировал помещичью собственность на землю и помещичье землевладение в целом, отменял право частной собственности на землю, и вся земля в стране была национализирована. Крестьянство было освобождено от ежегодных арендных платежей, а также от расходов на покупку земли. Земля передавалась в распоряжение земельных комитетов, которые стали полно-

мочными органами государственной власти на местах. Тем самым земля переходила в распоряжение государства. В соответствии с Декретом "О земле" допускались различные формы пользования ею (подворные, хуторские, общинные, артельные) и различные формы землепользования (государственные предприятия, товарищества, артели, трудящиеся крестьяне). Национализация (передача всей земли в собственность государства) земли привела к возникновению и последующему развитию земельного законодательства новой России.

Декрет "О социализации земли" от 18 января 1918 года закрепив концепцию "об отмене навсегда всякой собственности на землю, недра, воды, леса и живые силы природы", провозгласил переход земли без всякого выкупа "в пользование всего трудового народа" (ст.2)[7]. Фактически закреплялась право исключительной государственной собственности на землю и ее недра.

Утвержденное постановлением ВЦИК от 14 февраля 1919 года Положение "О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелю" установило понятие "единого государственного земельного фонда". "Вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы пользовании она ни состояла, считается единым государственным фондом" (ст.1). Единый государственный земельный фонд находится в непосредственном заведовании и распоряжении соответствующих народных комиссариатов и подведомственных им местных органов власти (ст.2)[8]. В Положении регламентировался порядок организации и деятельности хозяйств, сельскохозяйственных коммун, а также содержалась специальная глава о поощрении и содействии трудовым сельскохозяйственным объединениям.

Во время проведения новой экономической политики (НЭП) был принят декрет ВЦИК от 21 марта 1921 года "О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом"[9]. Тем самым НЭП предоставлял организационную экономическую свободу человеку, давал возможность проявлять инициативу и предприимчивость.

Продолжением земельной реформы стал Земельный кодекс, утвержденный Постановлением ВЦИК РСФСР 30 октября 1922 года и введенный в действие с 1 декабря 1922 года[10]. Его принятие было необходимо для упорядочивания всех земельных актов и урегулирования всех вопросов землепользования в Советской Республике. Цель Земельного кодекса заключалась в создании стройного, доступного пониманию каждого земледельца свода законов о земле. Основные положения кодекса подтверждают "отмену навсегда частной собственности на землю, недра, воду и леса", объявляют все земли в пределах РСФСР "собственностью рабоче-крестьянского государства и категорически запрещают все сделки по отчуждению земли под страхом уголовного наказания" (ст.2). Земельный кодекс 1922 года включал в себя нормы, регулирующие назначение единого сельскохозяйственного налога. Налог взимался в зависимости от количества и качества земель, закрепленных за тем или иным крестьянским хозяйством. Он был дифференцирован по местностям, учитывал степень интенсификации земледелия.

Последние поправки в Земельный кодекс 1922 г. были внесены 27 декабря 1926 г. [11]. 15 декабря 1928 г. ЦИК СССР утвердил "Общие начала землепользования и землеустройства" регулировавшие сложившиеся на тот момент земельные отношения [12]. Субъектом права собственности на землю стал СССР. Была разграничена компетенция Союза ССР и союзных республик в области регулирования земельных отношений; регламентировано землеустройство; определен правовой режим сельскохозяйственных земель, земель специального назначения, городских земель, земель государственного запаса и других земель, сформулированы права и обязанности землепользователей, установлен порядок разрешения земельных споров и т. п. Таким образом, земельное законодательство было систематизировано и в целом отвечало сложившимся на тот момент общественным отношениям.

Советское земельное законодательство развивалось в направлении совершенствования сложившихся при национализации земли основных земельно-правовых институтов: права исключительной государственной собственности, права землепользования и его различных видов, правового режима различных категорий земель, землеустройства и др. Результатом коллективизации стало формирование землепользования колхозов и совхозов, требовавшее дальнейшего совершенствования, упорядочения и охраны.

Примерный устав сельскохозяйственной артели (1935 г.) исходил из незыблемости национализации земли [13]. Земля, являясь общенародным достоянием, передавалась колхозам в бесплатное и бессрочное поль-

зование, навечно (ст. 8 Конституции СССР 1936 г.). Принцип бесплатности пользования распространялся также на все сельскохозяйственные земли, а также на все виды пользования землей и лесами, сенокосы, пастбища и т.п.

В период действия "Основ..." земельное законодательство непрерывно совершенствовалось. К середине 1960-х годов возникла необходимость его систематизации и кодификации. 13 декабря 1968 г. был принят Закон СССР N 3401-VII "Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик" [14]. В развитие положений "Основ..." 22 октября 1970 г. был принят Земельный кодекс РСФСР [15]. Параллельно в 1970-1971 гг. новые земельные кодексы были приняты в союзных республиках. Таким образом, систематизация советского земельного законодательства в относительно простых для регулирования условиях отсутствия частной собственности на землю, заняла более 50 лет. В современной России этот процесс также идет не быстрыми темпами. В новейших исследованиях обосновано показано "отсутствие до недавнего времени четкого концептуального подхода к развитию земельного законодательства РФ" [16; 4]. Отсюда нетрудно сделать вывод о том, что аналогичный процесс в новых рыночных условиях не будет простым и быстрым. "Эта сфера, справедливо отметил В.В. Путин, – поддается реформированию крайне-крайне медленно, с очень большим трудом" [2]. В то же время, исторический опыт показывает неудачу попыток фрагментарного регулирования, диктующая необходимость применения системного подхода к проблеме.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лукьяненко А. В. Гражданско-правовые проблемы землепользования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Российской Федерации: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Тюмень, 2006.
2. Путин В.В. Выступление на заседании президиума Государственного совета "О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц" 9 октября 2012 г. / Президент РФ. Официальный сайт. <http://президент.рф>
3. Ленин В. И. Сущность аграрного вопроса в России // Полн. собр. соч. Т. 21.
4. Бородачев А.С. Институт права собственности в России во второй половине XIX – первой четверти XX вв.: Историко-правовое исследование: дис ... канд. юрид. наук. 12.00.01. М., 2006.
5. Ленин В. И. Аграрная программа социал-демократии в первой русской революции 1905–1907 годов // Полн. собр. соч. Т. 16.
6. Волкова Т. В. Правовое регулирование управления земельным фондом Российской Федерации (На примере Саратовской области): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Саратов, 2001. С. 36.
7. СУ РСФСР. 1918. N 25. Ст. 346.
8. СУ РСФСР. 1919. №4, Ст.43.
9. СУ РСФСР. 1921. №26. Ст. 147.
10. СУ РСФСР. 1922. №68. Ст. 901.
11. СУ СССР. 1927. N 4. Ст. 31.
12. СЗ СССР. 1928. N 69. Ст. 642.
13. Примерный устав сельскохозяйственной артели. Утв. СНК СССР и ЦК ВКП(б) 17 февраля 1935 г. // СЗ СССР. 1935. N 11. Ст. 82.
14. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик М.: Юрид. лит., 1971. 376 с.
15. Указ Президиума ВС РСФСР от 22 октября 1970 г. "О порядке введения в действие земельного кодекса РСФСР".
16. Амелин Ю. П. Административная ответственность за правонарушения в сфере земельных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. М., 2010.