

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

Г.В. Савенко, А.А. Ялбулганов

# ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

образование, межевание  
и земельные иски

вторая половина XVIII — начало XXI в.



---

Издательский дом Высшей школы экономики  
Москва 2017

УДК 332.3  
ББК 65.32-5  
С12

Рецензент:

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права  
Западно-Сибирского филиала Российского  
государственного университета правосудия, профессор кафедры  
природоресурсного, земельного и экологического права  
Юридического института Национального исследовательского  
Томского государственного университета  
*Е.С. Болтанова*

**Савенко, Г. В., Ялбулганов, А. А.** Земельные участки: образование, межевание и земельные иски (вторая половина XVIII — начало XXI в.) [Текст] / Г. В. Савенко, А. А. Ялбулганов ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — 269, [3] с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-1558-7 (в обл.).— ISBN 978-5-7598-1631-7 (e-book).

В книге впервые в отечественной науке исследуются вопросы образования и межевания земельных участков во взаимосвязи с земельными исками в период со второй половины XVIII в. и до настоящего времени. Активно используется историко-правовой метод с привлечением трудов межевых инженеров и юристов периода Российской империи. Обосновывается выделение земельных исков в самостоятельную группу способов защиты прав на земельные участки в современном праве.

Книга предназначена для адвокатов, судей и кадастровых инженеров, а также студентов высших учебных заведений, специализирующихся в области земельных отношений.

УДК 332.3  
ББК 65.32-5

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики  
<<http://id.hse.ru>>

doi: 10.17323/978-5-7598-1558-7

ISBN 978-5-7598-1558-7 (в обл.)  
ISBN 978-5-7598-1631-7 (e-book)

© Савенко Г.В., Ялбулганов А.А.,  
2017

# ОГЛАВЛЕНИЕ

---

<b>Список сокращений</b> .....	5
<b>Введение</b> .....	11
<b>Глава I. Межевание и землеустройство в России (вторая половина XVIII — начало XXI в.)</b> .....	18
§ 1. Российское законодательство о межевании и землеустройстве: основные этапы развития.....	18
§ 2. Советский период развития землеустройства. Законодательство о землеустройстве.....	42
§ 3. Правоустанавливающие и правоподтверждающие документы на земельные участки.....	65
§ 4. Приватизация земельных участков в 1992–2016 гг. и землеустроительный аспект земельной реформы.....	73
<b>Глава II. О взаимосвязи межевания и земельных исков в праве Российской империи</b> .....	89
§ 1. «Дача», «владение» и «участок» в межевом процессе.....	89
§ 2. Приемы, способы, инструменты межевания и точность межевых планов.....	99
§ 3. О некоторых сложных вопросах судебно-межевого разбирательства.....	107
§ 4. Замечания о земельных исках в праве Российской империи.....	119
<b>Глава III. Земельный участок: характеристики, образование и межевание</b> .....	131
§ 1. Земельный участок: понятие и его технические характеристики.....	131
§ 2. Образование земельных участков.....	160
§ 3. Межевание и установление границ.....	179

<b>Глава IV. Земельные иски в современном российском праве</b> .....	194
§ 1. Общие замечания относительно классификаций земельных споров в российской науке .....	194
§ 2. О технических предпосылках (условиях) появления земельных исков .....	201
§ 3. Об основаниях классификации земельных исков .....	206
<b>Глава V. Защита прав на земельные участки специальными земельными исками</b> .....	235
§ 1. Споры на стадии подготовки и согласования проекта межевания .....	236
§ 2. Оспаривание результатов выдела земельных участков .....	243
Литература .....	261

# СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

---

## Нормативные правовые акты

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации

Временные правила 1868 г. — Временные правила производства дел межевых в местах, где введены в действие Судебные Уставы // ПСЗ РИ. 1868. Т. XLIII. Отделение первое. № 45400

Генеральное межевание 1765 г. — Генеральное межевание 1765 года по Инструкции, высочайше утвержденной Елизаветой Петровной

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1–2

ГК РСФСР — Гражданский кодекс РСФСР

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации

Закон о землеустройстве 1911 г. — Положение о землеустройстве (высочайше утверждено 29 мая 1911 г.) // СЗ РИ. 1912. Т. X. Ч. 3

Закон об особо охраняемых природных территориях — Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»

Закон № 122-ФЗ о государственной регистрации прав — Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»

Закон № 66-ФЗ — Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»

Закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ о ГЗК — Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»

Закон от 18 июня 2001 г. о землеустройстве — Федеральный закон от 16 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»

Закон № 137-ФЗ — Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»

Закон № 101-ФЗ — Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

Закон № 131-ФЗ — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)

Закон № 221-ФЗ о государственном кадастре — Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»

Закон № 221-ФЗ о кадастровой деятельности — Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О кадастровой деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2017 г.)

Закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ — Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»

Закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ — Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»

Закон от 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ о внесении изменений в Закон № 221-ФЗ о государственном кадастре — Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном кадастре недвижимости” и статью 76 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации

ЗК РСФСР 1922 г. — Земельный кодекс РСФСР 1922 г.

ЗК РСФСР — Земельный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1991 г.

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации

УГС 1864 г. — Устав гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г.

Указ от 9 ноября 1906 г. — Именной Высочайший Указ от 9 ноября 1906 г. «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования» // ПСЗ РИ. Собрание 3. Т. XXVI (1906). Отд. 1. Ст. 28528

ФКЗ от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ — Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»

### **Подзаконные и правовые акты, рекомендации различных ведомств**

Метод. рекоменд. по провед. межевания от 17 февраля 2003 г. — Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства

Метод. рекоменд. по провед. землеустройства от 17 февраля 2003 г. — Методические рекомендации по проведению землеустройства при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства

Приказ об утверждении цен и ОНЗТ от 28 декабря 1995 г. № 70 — Приказ Роскомзема «Об утверждении цен и общественно необходимых затрат труда (ОНЗТ) на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторингам земель»

Приказ Минэкономразвития от 24 ноября 2008 г. № 412 — Приказ Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков»

Требования к точности и методам определения координат от 17 августа 2012 г. — Требования к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строи-

тельства на земельном участке (утв. Приказом Минэкономразвития от 17 августа 2012 г. № 518)

### **Официальные издания**

БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

Ведомости ВС — Ведомости Верховного Совета РСФСР, СССР, РФ

ВСНД — Ведомости Съезда народных депутатов (РСФСР, РФ)

ПСЗ РИ — Полное собрание законов Российской империи

Реш. Гражд. касс. департ. Правит. сената — решение Гражданского кассационного департамента Правительствующего сената

САПП РФ — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации

СбЗМ — Сборник законов межевых

СЗ СССР — Собрание законодательства СССР

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

СЗ РИ — Свод законов Российской империи

СЗМ РИ — Свод законов межевых Российской империи

Собр. узак. и распор. правит. — Собрания узаконений и распоряжений правительства, издаваемые при Правительствующем сенате

СП РСФСР — Собрание постановлений Правительства РСФСР

СУ РСФСР — Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства

### **Судебные инстанции**

ААС — арбитражный апелляционный суд

АС — арбитражный суд

АС СПб и ЛО — Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области

ВАС РФ — Высший Арбитражный суд Российской Федерации

ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации

КС РФ — Конституционный Суд Российской Федерации

Президиум ВАС — Президиум Высшего Арбитражного суда Российской Федерации

ФАС ВВО — Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа

### **Прочие сокращения**

ГКН — государственный кадастр недвижимости

ГЗК — государственный земельный кадастр

ГГС — Государственная геодезическая сеть

ЕГРП — Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним

ЕГРН — Единый государственный реестр недвижимости

ИЖС — индивидуальное жилищное строительство

КПТ — кадастровый план территории

КФХ — крестьянское (фермерское) хозяйство

ЛПХ — личное подсобное хозяйство

МО — Московская область; муниципальное образование

облсуд — областной суд

ОМЗ — опорный межевой знак

ОМС — опорная межевая сеть

райкомзем — районный земельный комитет

райсуд — районный суд

Розземкадастр — Федеральная служба земельного кадастра России

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Роскомзем — Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству

СНТ — садоводческое некоммерческое товарищество

СПК — сельскохозяйственный производственный кооператив

Управление Росимущества — Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом (в соответствующем субъекте Российской Федерации)

филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» — филиал Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»

## ВВЕДЕНИЕ

---

Земельный вопрос в России вот уже многие столетия сохраняет свою актуальность, общественную, политическую и правовую значимость. Красной нитью проходит тема права собственности на землю, землепользования, землевладения, хозяйствования на земле. Еще на перепутье эпох в начале XX в. Л.Н.Толстой задавался вопросом: как нам решить в России земельный вопрос? Его вариант ответа строился с позиции социальной справедливости: для решения земельного вопроса нужно не удовлетворение желания тех или других людей, а восстановление нарушенного естественного права всех людей на землю и права каждого человека на все произведения своего труда<sup>1</sup>.

К обсуждению земельных вопросов обращались и представители русской научной общественности, подчеркивая, что чрезмерное распространение чересполосицы делало зачастую невозможной правильную эксплуатацию земли. Неоднозначно оценивалась и общинная форма землевладения, но были и противники искусственного разрушения общины<sup>2</sup>.

До Октябрьского переворота 1917 г. в России медленными шагами, не без изгибов и ошибок, шли к тому, чтобы закрепить права на землевладения, установить их границы, закрепить на картах, выдать документы, подтверждающие права на землю, оценить земли и, наконец, закрепить и защитить собственника земельного участка. Столыпинская аграрная реформа попыталась дать возможность крестьянину вырасти до добротного середняка-собственника с крепким хозяйством, одновременно поставив заслон образованию крупных латифундистов. Реализовывались эти мероприятия путем межевания и землеустройства. Однако по целому ряду причин, в том числе из-за несовершенства межевого законодательства и крайней сложности судебно-межевого разбирательства, правового нигилизма крестьянских масс, завладевавших частновладельческими землями (в основном помещичьими), процесс формального размежевания не был завершен до 1917 г.

---

<sup>1</sup> Толстой Л.Н. Единственное возможное решение земельного вопроса // Посредник. № 684. М., 1907. С. 6.

<sup>2</sup> См. подробнее: *Озеров И.Х.* Земельный вопрос в России. М.: Типография Н.Н. Булгакова, 1906. С. 3–32.

Земельный строй и земельный правопорядок, формировавшийся столетиями, был сначала расшатан Февральской революцией 1917 г., а затем полностью разрушен большевиками. Национализация земли явилась апогеем ленинской земельной политики. Установление новых правил землепользования и землеустройства не только нарушило привычный порядок земельных отношений, аграрной жизни, но и изменило всю сложную систему землевладения. Весь понятийный аппарат земельного права советскому государству пришлось создавать заново уже на новых началах.

Очередное потрясение земельные отношения испытали начиная фактически с 1992 г., когда в уже современной России начала проводиться очередная широкомасштабная земельная реформа. Возрождено право частной собственности на землю, гражданам и юридические лица после 70-летнего перерыва вновь получили право не просто владеть и пользоваться, но и распоряжаться земельными участками. Вместе с этим указанная реформа либо не сопровождалась установлением в натуре границ подавляющего большинства земельных участков, либо эти границы устанавливались картометрическим способом, далеко не самым точным из существующих способов установления границ. Вопросы межевания выдвинулись на первый план так же остро, как это было и до октября 1917 г. Как следствие всех происходивших процессов, уже с начала 2000-х годов мы наблюдаем увеличение количества споров о границах.

Возникновение и широкое распространение в последние два десятилетия споров о границах широко отражено в судебной практике страны. В то же самое время научный анализ этих споров в современной юридической литературе отстает от практики; наша наука пока еще не может похвастаться, за редкими исключениями, серьезными работами, в которых обстоятельно разбирались бы все существенные элементы земельных исков. Практически полностью выпали из поля зрения специалистов вопросы межевания земельных участков в связке с защитой прав участников земельных отношений. При этом не только практикующие юристы, но и представители судейского сообщества обоснованно обращали и обращают внимание на технические сложности в процессе рассмотрения земельных споров и нехватку квалифицированных специалистов, которые одинаково уверенно могли бы себя чувствовать и как эксперты межевания, землеустройства, и как процессуалисты.

Обращение авторов предлагаемой читателю книги к проблемам межевания в Российской империи (с XVIII в. и до 1917 г.) вызвано не столько академическим интересом, сколько желанием разобраться в том, явления какого порядка представляют собой межевание и земельные иски сегодня. По мнению авторов, необходимо не просто объяснить их своеобразие, но дать хотя бы самый общий прогноз перспективам их развития в российском праве. Однако еще до того, как читатель обратится к отдельным главам этой книги, авторы хотели бы обратить его внимание на следующие обстоятельства.

Если до 1917 г. основной бедой земельных отношений была архаичность и неэластичность правил о межевании, сложность, длительность и дороговизна процедуры судебно-межевого разбирательства, цель которого — установление границы отдельных владений и отграничение крестьянских наделов, то бедой нашего времени является чрезмерный динамизм развития законодательства о межевании и кадастре. Такой динамизм, быть может и неизбежный на стадии становления современного законодательства, однако затрудняет и осложняет участникам земельных правоотношений защиту своих прав. За 17 лет у нас уже третий по счету закон о кадастре, а начиная с 1996 г. — четвертый по счету нормативный акт, который устанавливает правила для подготовки итогового документа о межевании земельного участка, как бы он ни назывался. Причем годами эти требования существуют параллельно, а в отношении межевого плана (действующего названия этого документа) требования к его подготовке, форме и составу сведений начиная с 15 декабря 2008 г. успели измениться дважды (а если учесть еще и редакцию от 22 декабря 2014 г. Приказа Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков», то и трижды). Итогом 2017 г. является рассредоточение требований к межеванию земельных участков в двух законах: в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ, который с 1 января 2017 г. называется «О кадастровой деятельности», и в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Причем в последнем излагаются принципы межевания и подготовки межевого плана, а в первом — процедуры согласования местоположения границ межуемого земельного участка. Вместе с

этим продолжает действовать Инструкция по межеванию земель 1996 г., о соотношении требований которой и требований федеральных законов с 2000 г. нашими законодателями или отраслевыми ведомствами не сказано ни слова. Одновременно с указанными актами действуют Федеральный закон от 16 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» и правила по межеванию (землеустройству) объектов землеустройства (Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства (утв. 17 февраля 2003 г. Росземкадастром)). А это землеустройство, говоря кратко, по техническим приемам мало чем отличается от межевания земельного участка; различие между ними — в названии итогового документа и порядке его согласования и утверждения. Мы уже не говорим о существовании десятка (а то и более) ведомственных актов, в которых решаются частные вопросы межевания и установления границ.

Справедливости ради стоило бы попенять и самим участникам земельных правоотношений: в отсутствие принудительного межевания и уточнения местоположения границ своих земельных участков большая часть правообладателей за последние четверть века так и не проявила должной осмотрительности, не пожелала предвидеть в последующем издержек споров о границах со смежными землепользователями, органами местного самоуправления или собственниками линейных объектов. Даже «дачной» амнистией воспользовались далеко не все.

С начала 1990-х годов и по настоящее время на страницах профильных изданий появляется все больше призывов к введению специализированных судов, которые рассматривали бы исключительно земельные споры. Авторы, используя историко-правовой метод в своем исследовании, надеются внести большую определенность в разрешение и этого вопроса. При этом авторы придерживаются того взгляда, что суды общей юрисдикции и суды арбитражные в целом успешно разрешают споры о границах. Правда, не всегда к рассмотрению этой категории дел уже на предварительной стадии привлекаются кадастровые инженеры. Ну и большой редкостью пока еще является подготовка досудебного заключения кадастрового инженера. Обстоятельства, которые в нем установлены, являются непосредственным поводом для обращения в суд с одним из земельных исков. Анализ судебных актов (и личный опыт одного из авторов книги) показывает, что суды охотно его принимают за основу, если в нем развернуто, обосновано

ванно, доказательно, с привлечением архивных данных (сведений из фонда данных Росреестра) раскрываются причины спора, а также приводятся результаты геодезических измерений, каталоги координат и прилагаются схемы. Также нередко благодаря заключению отпадает необходимость назначать судебную землеустроительную экспертизу, что сокращает сроки рассмотрения дела и уменьшает издержки сторон.

Осознавая важность разного рода документов — оснований возникновения права на земельные участки, а также подтверждающих права — как доказательств в современных судебных процессах, авторы, быть может, впервые в отечественной науке в специальном разделе книги описывают виды таких документов за период с 1922 по 1991 г.

Изучение земельных исков в предлагаемой читателю книге основано на анализе судебной практики по состоянию до 1 января 2017 г., т.е. практики, появившейся до вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Однако читателя не должно смущать это обстоятельство. Все важнейшие конструкции, ключевым элементом которых являются «границы», «местоположение границ» земельного участка, во-первых, перенесены в этот закон из Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Во-вторых, разрешая требования о признании недействительными результатов межевания и об исправлении реестровой (до 1 января 2017 г. — кадастровой) ошибки, суды в подавляющей части случаев обращаются и будут обращаться к обстоятельствам образования земельных участков или уточнения местоположения их границ в период начиная с 1992 г. и до 1 января 2017 г. Все высказанные ранее позиции судов по этим спорам будут в ближайшие годы (а скорее всего, десятилетие-полтора) сохранять свое значение. Тем более что к спорам о границах не применяются положения о сроках исковой давности, хотя в практике встречаются случаи заявлений об истечении таких сроков.

Также авторы обращают внимание читателя на то, что в тексте часто даются ссылки на один и тот же закон, но в разных редакциях: на Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее — Закон № 221-ФЗ о государственном кадастре) и на Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О кадастровой деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2017 г.), в сокращен-

ном варианте — Закон № 221-ФЗ о кадастровой деятельности. Участники споров о границах в течение ближайших лет будут неоднократно обращаться к предыдущей редакции этого закона, защищая земельными исками права на земельные участки. Поэтому по ходу изложения там, где это необходимо, приводятся параллельные ссылки на обе редакции закона.

Подготавливая текст предлагаемой читателю книги, авторы оттачивались от накопленного ими опыта комментирования земельного законодательства: Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>3</sup> и ЗК РФ<sup>4</sup>, исследований вопросов землеустройства<sup>5</sup>, образования земельных участков<sup>6</sup>, особенностей защиты прав на земельные участки и межевания<sup>7</sup>.

В конце книги помещен список исследований, которые используются в нашей работе. Это сделано для того, чтобы читателю можно было быстрее найти при необходимости полные выходные

---

<sup>3</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) / под ред. А.А. Ялбулганова. <СПС «КонсультантПлюс»>.

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / под науч. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.А. Ялбулганова. М.: Библиотечка РФ, 2014. Вып. V–VI (Савенко Г.В. — комм. к ст. 11.1–11.9, 25–56.1, 59–64, 77–82; Ялбулганов А.А. — комм. к ст. 12–14, 65–73); Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»...

<sup>5</sup> Ялбулганов А.А. Российское законодательство о землеустройстве: Основные этапы развития // Правоведение. 2005. № 2. С. 145–154; Ялбулганов А.А. Комментарий к Федеральному закону «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ (в ред. от 18 июля 2005 г.): Постатейный. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006.

<sup>6</sup> Савенко Г.В. Правовой режим земельного участка: от идеальных конструкций к практике // Право и экономика. 2014. № 1. С. 72–79; Ялбулганов А.А., Савенко Г.В. Некоторые вопросы образования земельного участка: кадастровый и юридический аспекты // Законы России. Опыт, анализ, практика. 2014. № 10. С. 12–21.

<sup>7</sup> Савенко Г.В., Ялбулганов А.А. Защита прав собственников земельных участков: теория и практика / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.А. Ялбулганова. М.: Библиотечка РФ, 2015. Вып. 24; Савенко Г.В. Исковая защита прав на земельные участки и межевание: проблемы теории и практики. М.: Инфотропик Медиа, 2016; Савенко Г.В. Земельные иски в современном российском праве: постановка вопроса // Вестник гражданского права. 2016. № 4. С. 82–118.

данные книги, статьи или комментарии. Статьи из периодических изданий, в выходных данных которых не указаны страницы журнала или сборника, взяты нами из СПС «КонсультантПлюс».

По целому ряду причин на Свод законов межевых (Учреждения мест и властей межевых; Устав о производстве межевания; Устав о судопроизводстве и взысканиях межевых), составляющих X том Свода законов Российской империи, мы ссылаемся по двум изданиям: 1857 г. (т. X ч. 3) и 1893 г. (т. X ч. 2). Нумерация статей в этих изданиях, как увидит далее читатель, различается. При ссылках мы указываем год издания этого Свода.

Приведенные в исследовании ссылки на гражданское и земельное законодательство Российской Федерации являются актуальными по состоянию на 31 января 2017 г. При ссылках на решения судов мы указываем на источники опубликования только в тех случаях, когда используется по какой-то причине копия оригинала судебного акта или решение находится в нашем архиве либо любезно предоставлено коллегами-адвокатами. Во всех остальных случаях тексты судебных актов взяты нами из СПС «КонсультантПлюс» и с сайта «Судебные и нормативные акты РФ» (<http://sudact.ru>).

# МЕЖЕВАНИЕ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В РОССИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XVIII — НАЧАЛО XXI В.)

### **§ 1. Российское законодательство о межевании и землеустройстве: основные этапы развития**

#### 1

Межевание неразрывно связано с понятием «земельный участок», эти понятия неотделимы друг от друга. На начальном этапе целью межевания было навести порядок в землевладении на всей территории государства, обмерить и установить границы на местности как казенных, так и частных землевладений, оформить права на них; предполагалось, кроме того, решить земельные споры между частными землевладельцами, от чего позднее отказались. Однако межевое законодательство вместо понятия «земельный участок» использовало иные: «землевладение», «земельный надел», «пашня», «пустошь», «лес», «сенокос» (такие владения могли располагаться чересполосно), т.е. речь шла о многоконтурных земельных участках, состоявших из разных частей и не имевших общих границ. Данное вступление представляется необходимым для того, чтобы отметить особенности межевания земель в XVIII — начале XX в. Межевание, как и собственно межевое, а затем и землеустроительное законодательство, эволюционировало в зависимости от социально-экономического развития Российской империи, шло в увязке со многими реформами — политическими, аграрными, налоговыми — и с внедрением капиталистических форм хозяйствования. Однако при любой общественно-экономической формации земля может сохранять свою ценность, выступать важным источником доходов, в то же время плодородная, пригодная для сельского хозяйства земля может оказаться и убыточной, приобретая новую ценность как недвижимое имущество. Тем не менее межеванием и землеустройством государством неизменно достигались цели по установлению и сохранению земельного правопорядка.

Под межеванием в России обычно понималось разграничение земельных владений, установление границ земель в натуре и закрепление за землевладельцами права на их владение.

История межевого дела берет свое начало с Древней Руси: первые сведения о межевании содержались еще в Русской Правде. Можно выделить несколько периодов в развитии межевого дела в России:

- 1) межевание в удельной Руси (домонгольский период);
- 2) межевание в монголо-татарский период;
- 3) писцовые межевания и описания земель в Московском государстве в XV–XVII вв.;

- 4) межевание в первую половину XVIII в.;

- 5) Генеральное межевание 1765–1767 гг.;

- 6) специальные, местные и особые системы межевания XIX в.<sup>8</sup>

В царствование Алексея Михайловича межевое дело поднялось в России на новый качественный уровень, это стало следствием подчинения межевания действию специальных законов, которые защищали в том числе интересы частного землевладения. Основной причиной такой постановки межевого дела стало, во-первых, несовершенство прежних межеваний, порождавших массу земельных споров и неурядиц, во-вторых, возросшая ценность земель в центральных частях государства. На этом основании правительство решило подчинить все межевые действия точно определенным правилам. Согласно этим правилам, пространство, состав и принадлежность поземельных владений должны были быть приведены межеванием в точность установления новых и возобновления старых границ для равного разверстания совместных владений, для правильного разрешения возникающих споров, для укрепления прав на земли частных землевладельцев. Новая земельная и межевая политика Алексея Михайловича нашла отражение в Соборном уложении 1649 г., в состав которого вошло в форме законов много важных постановлений чисто межевого характера. Межевые законы Соборного уложения различали следующие виды межевых действий: 1) спорное и бесспорное межевание земель, еще не «межеванных писцами», и 2) спорное и бесспорное возобновление межевых знаков.

---

<sup>8</sup> Герман И.Е. История русского межевания (курс). М.: Типо-литография В. Рихтер, 1910. С. 10–11; Некрасов Ф.Г. Межевание земель в России (межевые законы). М.: Типо-литография Ю. Венер, 1915. С. 6–22.

В период после Соборного уложения 1649 г. и до включения межевых законов в Свод законов Российской империи (далее — СЗ РИ) межевые отношения регулировались многочисленными указами, наказами, манифестами. Этот непрерывный процесс был тесно связан со всеми земельными и налоговыми реформами, лесоустроительными и картографическими работами, составлением планов городов, административным межеванием и т.д. Значительным событием в истории русского межевания следует назвать проведение Генерального межевания, предпринятого по манифесту 19 сентября 1765 г. и направленного на разграничение земель и укрепление границ владений. Генеральное межевание сменило Писцовые описания, которые осуществлялись в целях установления границ землевладения в натуре.

В базовое издание СЗ РИ 1857 г. (т. X ч. 3) были включены законы: Учреждения мест и властей межевых; Устав о производстве межевания; Устав о судопроизводстве и взысканиях межевых. С учетом изменений межевого законодательства этот том (т. X) Свода законов Российской империи претерпел два переиздания — в 1893 и 1906 г. Том X содержал, однако, не все нормы межевого права, многие из них содержались в других томах Свода законов или же издавались отдельными законами, инструкциями, правилами и не включались в систематизированный свод законов. Среди них: 1) Правила 29 апреля 1818 г. о производстве межевых дел в Бессарабии; 2) Дополнительные статьи 10 февраля 1824 г. к общей межевой инструкции для генерального межевания земель в Пермской губернии; 3) Правила 24 января 1829 г. для межевания земель в Таврической губернии; 4) Положение 27 октября 1859 г. о размежевании Черниговской и Полтавской губернии; 5) Правила 27 июля 1861 г. о порядке межевых действий при разверстании угодий; 6) Правила 16 января 1868 г. о судебно-межевом разбирательстве; 7) Правила 15 января 1889 г. о производстве дел по возобновлению межевых знаков.

Межевое законодательство, сосредоточенное в т. X СЗ РИ, различало два вида государственного межевания: 1) межевание генеральное и 2) специальное (ст. 2). Межевание, которое производилось в некоторых местностях по особым правилам, можно назвать особенным межеванием в отличие от генерального и специального межеваний, производящихся повсеместно по одним и тем же правилам и потому именуемых общим межеванием (ст. 3). Наряду с межеванием общим и особенным, выделялось межева-

ние местное, которое производилось на основаниях, соответствующих особенностям местных условий. Общее межевание (генеральное и специальное) регулировалось общими правилами, содержащимися в т. X СЗ РИ. Особенности межевания — межевания башкирских земель, крестьянские межевания, а также и местные межевания (Бессарабии, Черниговской и Полтавской губернии, Закавказского края) — производились по правилам, специально изданным для этой цели и в большинстве своем не содержащимся в своде межевых законов.

Генеральное межевание производилось с целью определения окружных границ как населенных пунктов, так и *дач* — в основном крупных территориальных единиц за пределами населенных пунктов на землях сельскохозяйственного назначения, включая земли лесного фонда и неудобицы. Причем «обмежевание» *дач*, внутри которых находились зачастую владения, как мы говорим сейчас, двух и более лиц, а порой десятков и даже сотен помещиков, однодворцев, «инородцев», производилось без разбирательства о принадлежности земель одному или нескольким землевладельцам внутри этого округа<sup>9</sup>. Генеральное межевание имело целью разграничить земельные владения (дачи) как географические единицы, приуроченные к естественным или административным границам, совершенно независимо от того, кому принадлежали эти владения. Статья 328 свода законов межевых (далее — СЗМ РИ) гласила, что «Генеральным межеванием утверждаются земли единственно и навсегда только к селам и деревням, а пустоши к их старым названиям, но отнюдь не села, деревни и пустоши к именам владельческим». Специальное межевание производилось для определения границ частных землевладений внутри округа. Сущность правил специального межевания заключалась в том, что владель-

---

<sup>9</sup> Причем «обходя окружными межами, почти произвольно, значительные пространства земель, оно допускало внутри окружных меж общее и черезполосное владение» (Попов А.Н. Записка о законах межевых. СПб. (1864?). С. 4); Современные исследователи определяют *дачу* следующим образом — «совокупность земель, землемерная единица, условно закрепленные за тем или иным населенным пунктом, т.е. установление общих границ городов, селений и обрабатываемых земель без их внутреннего размежевания» (Анисимов А.Г., Гришаев С.В. и др. История землеустройства и инвентаризации в России. М.: Деловые Консультации, 2009. С. 94–95). Однако это определение, на наш взгляд, не совсем корректно, в чем мы сможем убедиться, ознакомившись с § 1 гл. II наст. изд.

цы в пределах дачи с помощью общего посредника составляли «полюбовную сказку», т.е. акт предварительного полюбовного соглашения, в котором подробно расписывался порядок размежевания. После утверждения ее уездным землемером производилось межевание в натуре с установлением межевых знаков и составлением новых планов и межевых книг<sup>10</sup>.

Если же землевладельцам не удавалось достичь полюбовного соглашения, то они имели право обратиться в суд с иском об отмене причитающейся им части из общей дачи. При таком варианте размежевания все расходы по межеванию возлагались на лиц, уклонившихся от полюбовных соглашений. Для разбора такого рода дел суду были даны еще в 1853 г. правила, известные под названием правил «О судебном разбирательстве споров, возникающих при специальном межевании»<sup>11</sup>.

С учетом действовавшего на тот момент межевого законодательства и межевой практики все виды межевания можно сгруппировать следующим образом: генеральное межевание, специальное межевание, особое межевание.

Генеральное межевание 1765 г. качественно отличалось от межевания периода правления Елизаветы Петровны, которое проводилось по Инструкции императрицы в течение 11 лет (1754–1765). Межевание по Инструкции 1754 г. являлось межеванием сплошным и производилось по инициативе государства — никто из землевладельцев не мог отказаться от межевания под угрозой большого штрафа. Основная цель межевания 1754 г. — разграничение земельных владений. По Генеральному межеванию 1765 г. была отменена проверка прав на земельные владения — то, что тормозило елизаветинское межевание. В основу Генерального межевания 1765 г. было положено начало полюбовного развода, т.е. указания самими владельцами границ бесспорного владения. Отказавшись от проверки прав, Генеральное межевание 1765 г. должно было вместе с тем отказаться также и от разграничения тех земельных владений, по которым имелись какие-либо споры о правах, что и было реализовано. Генеральное межевание проводилось по инициативе государства<sup>12</sup>. Главная цель состояла в том,

---

<sup>10</sup> *Герман И.Е.* Указ. соч. С. 249–252.

<sup>11</sup> Там же. С. 252.

<sup>12</sup> См. подробнее: *Некрасов Ф.Г.* Указ. соч.; *Герман И.Е.* Указ. соч.; *Попов А.Н.* Указ. соч.

чтобы определить постоянными законными границами частную поземельную собственность, а также нанести на карту населенные пункты, земельные угодья, границы владений. Генеральное межевание распространялось на: земли частного владения; казенные и дворцовые; земли духовного ведомства; выгонные земли городов; земли заводов и фабрик; земли бывших разрядов служилых людей; земли лиц военного звания и иноверцев; леса, дороги и бечевники. Генеральное межевание и следовавшее за ним специальное межевание стали основными мероприятиями правительства в земельной сфере в первой половине XIX в. Первоначально оно проводилось в центральных губерниях европейской части империи, затем в восточных, южных, западных и юго-западных губерниях. Генеральное межевание без специального межевания не могло представлять какого-либо интереса для частных землевладельцев — помещиков и крестьян. К середине XIX в. межевание поместного землевладения было в целом завершено, а межевые работы продолжались в окраинных регионах и проводились не по Генеральному межеванию 1765 г., а на основании отдельных Положений, специально разработанных для этих целей<sup>13</sup>, часто приобретая затяжной характер<sup>14</sup>.

Виды специального межевания: *через землемеров генерального межевания*, или *коштное* межевание; *через уездных землемеров*; *через особых посредников (группа полюбовного специального межевания)*; *судебно-межевое разбирательство (группа понудительного межевания)*<sup>15</sup>.

*Межевание в группе полюбовного специального межевания* производилось только с общего согласия всех владельцев-собственников данной местности, дачи или пустоши.

*Межевание через землемеров генерального межевания*, или *коштное* межевание, возникло одновременно с Генеральным межеванием 1765 г.

Главной задачей Генерального межевания 1765 г. в соответствии с манифестом от 19 сентября 1765 г. являлось утверждение границ *дач*, без ближайшего исследования, кому именно — одному или многим — принадлежит данная дача. В то же время была

---

<sup>13</sup> Анисимов А.Г., Гришаев С.В. и др. Указ. соч. С. 88–89, 97–98.

<sup>14</sup> См., например: Рудин С.Д. О причинах медленности закавказского межевания // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1910. № 2. С. 141–157.

<sup>15</sup> Некрасов Ф.Г. Указ. соч. С. 24–26.

допущена возможность одновременного с генеральным и специального размежевания. Землемерам генерального межевания указано было обмежевывать «*по полюбовным разводам*» владельцев наделами чересполосно в даче одного села, одной деревни или одной пустоши, договорившихся между собой развести свои владения к одним местам, и этим способом образовать для каждого из них особые, специальные дачи<sup>16</sup>. В мае 1766 г. были установлены правила для производства *коштного* межевания, но такое межевание отвлекало землемеров генерального межевания<sup>17</sup>.

*Межевание через уездных землемеров.* После создания новых губернских учреждений появились и новые должности губернских и уездных землемеров. На губернских и уездных землемеров было возложено полюбовное специальное межевание под надзором и контролем губернской чертежной и уездного суда данной местности<sup>18</sup>.

*Межевание через землемеров генерального межевания* и через уездных землемеров оправдывало себя, о чем свидетельствуют публикации землемеров, оба вида сохранились в неизменном виде до принятия закона о землеустройстве в 1911 г. Первое межевание производилось в тех губерниях, где не было Генерального межевания, второе, т.е. через уездных землемеров, — в остальных губерниях<sup>19</sup>.

Оба имели и имеют самое ограниченное применение. Причин этому явлению много, но самая главная — крайнее затруднение для землевладельцев установить границы своих дач *полюбовным* между собой *соглашением*<sup>20</sup>.

*Межевание через особых посредников.* 8 января 1839 г. было признано необходимым во всех генерально-обмежеванных губерниях приступить к специальному размежеванию всех общих дач — как оставшихся в общем владении при Генеральном межевании 1765 г., так и тех, которые сделались таковыми после его проведения. Для облегчения землевладельцам полюбовных между собой

---

<sup>16</sup> *Завадский В.Р.* Судебно-межевое разбирательство или понудительное специальное межевание // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1903. № 10. С. 145–146.

<sup>17</sup> Там же. С. 146; *Попов А.Н.* Указ. соч. С. 13–18.

<sup>18</sup> *Завадский В.Р.* Указ. соч. С. 146; *Попов А.Н.* Указ. соч. С. 18–22.

<sup>19</sup> *Завадский В.Р.* Указ. соч. С. 146–147; *Попов А.Н.* Указ. соч. С. 20–27.

<sup>20</sup> *Завадский В.Р.* Указ. соч. С. 147.

соглашений были учреждены должности посредников и созданы посреднические комиссии.

Работу посредников в губерниях контролировали специальные посреднические комиссии. Посредников выбирало дворянство уезда или губернии из уважаемых членов общества. Посредники должны были разбирать споры и выработать решения, а для этого они собирали согласительные съезды владельцев. В случае если кто-то из спорщиков не являлся на такой съезд, то ему высылалась копия постановления. Если в течение шести месяцев от него не поступало возражений, тогда решение вступало в свою законную силу, а после этого вызывался землемер для обмера<sup>21</sup>. Однако посредники не оправдали ожиданий и оказались бессильны примирить противоположные интересы отдельных владельцев и к началу XX в. были упразднены в большинстве губерний<sup>22</sup>.

*Судебно-межевое разбирательство* производилось по просьбе одного из владельцев дачи, без общего согласия всех совладельцев, и, в отличие от полюбовного, называлось специальным межеванием *понудительным*<sup>23</sup>.

*Особое межевание.* Межевание, которое производилось в некоторых местностях по особым правилам. Группа особого межевания включала местные и особые межевания. К местным относились: 1) размежевание Полтавской и Черниговской губернии; 2) межевание Бессарабии; 3) размежевание Закавказского края. Эти межевания ввиду влияния местных условий сочтено было производить по особым правилам, отличавшимся от общих правил Генерального межевания. В эту же группу межевания входили так называемое размежевание башкирских дач, межевание казачьих земель и межевание окраин Западного края, царства Польского, прибалтийских губерний, Туркестана, Сибири, Финляндии и т.д. К особым межеваниям относили межевания, вызванные какими-либо особыми обстоятельствами. Этот вид межевания предполагал: межевание церковное, межевание Всемилостивейше пожалованных земель; крестьянские межевания и особенно формальное отграничение крестьянских наделов<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Анисимов А.Г., Гришаев С.В. и др. Указ. соч. С. 98–99; Дензин П.В. Межевание и землеустройство в России. Пенза: Паровая Типо-литография Е.М. Грушецкой, 1909. С. 22–23.

<sup>22</sup> Завадский В.Р. Указ. соч. С. 147.

<sup>23</sup> Там же. С. 145.

<sup>24</sup> Некрасов Ф.Г. Указ. соч. С. 28–29.

Представленная классификация не только соответствует целям межевания, но и подтверждает сложность межевого процесса, направленного на закрепление границ землевладений и прав землевладельцев после проведения всех межевых мероприятий.

2

На всех этапах развития межевания, особенно в XIX — начале XX в., техническая и юридическая сторона межевания рассматривались парно и во взаимосвязи, причем как в законодательстве, так и на практике. По мнению русского исследователя межевого дела И.Е. Германа, история русского межевания есть история юридического и технического определения границ, пространства, местоположения и состава поземельных владений в России<sup>25</sup>. Путем межевания осуществлялось устройство, укрепление и охрана пределов и состава землевладений, защита земельных прав через закрепление границ землевладений с юридическим оформлением правоустанавливающих документов. Таким образом, межевание было направлено на формирование и защиту права частной собственности или владения на землю с закреплением его в законах. Следовательно, русское межевание развивалось как действие правовое, упорядоченное, последовательное, конечной целью которого являлось закрепление прав землевладельцев. Межевание как публичная деятельность государства по разграничению земельных владений подчинялось определенным нормам межевого законодательства. При производстве межевания устанавливались не только юридические нормы, регулирующие правовые отношения, возникающие при межевании, но также нормы, которые указывали технические способы выполнения стоящих перед межеванием задач, т.е. те нормы, которые можно назвать техническими. К ним относились правила съемок границ владений, способы определения площадей, точность измерений — нормы, устанавливающие основные технические требования. Технические нормы целиком входили в область межевого права, поскольку нормами межевого права являлись как собственно юридические нормы, непосредственно касающиеся прав, так и нормы технические, неразрывно связанные с межеванием и от правового характера последних получавшие значение юридических норм<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> *Герман И.Е.* Указ. соч. С. 1–2.

<sup>26</sup> *Некрасов Ф.Г.* Указ. соч. С. 47.

При производстве межевания составлялись следующие документы: 1) полевой журнал; 2) дневной журнал; 3) экономический журнал. По окончании межевания составлялись окончательные межевые документы: 1) план (специальный) и 2) межевая книга. По окончании полевого периода все обмежеванные дачи наносились на генеральный (общий) план всего уезда<sup>27</sup>.

Полевой журнал, или полевая записка, велся во время производства работ и содержал данные по изысканию и установлению межи: заявления сторон и понятих; описание полюбовных разводов и спорных разводов. В полевом журнале на каждом листе ежедневно подписывались владельцы, понятие и землемер, все записи велись исключительно на русском языке. Дневной журнал служил для записи в хронологическом порядке работ землемера, а также для регистрации служебных бумаг, как посылаемых им, так и получаемых. Дневной журнал не являлся собственно межевым документом и носил характер дневника. Экономический журнал велся землемером для каждой дачи и должен был содержать ряд сведений, получаемых путем опроса обывателей (например, о глубине судоходных рек, о занятиях жителей каждого селения, о характере земельных угодий этих селений и качестве их и т.д.). План являлся окончательным межевым документом и составлялся на каждую отдельную дачу, потому и назывался специальным в отличие от общего плана всего уезда — генерального плана. План составлялся по определенной форме. Так, в верхней части помещался заголовок (картуш), где писалось название губернии, уезда, селения и дачи, указывались реальные владельцы дачи (имения), год производства межевания и фамилия землемера и т.д. Графическое изображение обмежеванной дачи помещалось посреди листа плана. Все контуры угодий (пашня, луга, лес и т.д.) показывались иллюминовкой (расцветкой водяными красками) установленными знаками, и все урочища поименовывались. С правой стороны на плане помещалось описание смежных знаков (название дач и наименование владельцев). План подписывался землемером и всеми присутствовавшими при межевании лицами. Межевая книга также являлась окончательным межевым документом и составлялась по установленной форме. В межевой книге сначала писался заголовок такого же содержания, как и на плане, после чего описывались все границы по ходу — с указанием смеж-

---

<sup>27</sup> Там же. С. 58.

ных дач, угодий. Границы описывались самым полным образом, т.е. указывались длины и румбы пограничных линий, астролябические углы поворотов межи, межевые знаки, съёмочные магистралы и перпендикуляры к ним (цифровые данные писались прописью). В межевой книге указывались площадь дачи, как общая, так и по угодьям, с указанием количества земли удобной и неудобной, площади земли, состоящей во владении церкви и под кладбищем, и числа душ мужского пола в селениях, находящихся в даче. Межевая книга подписывалась в конце владельцами и понятыми и по листам землемером. Межевая книга составлялась и к генеральному плану<sup>28</sup>.

### 3

Управление межеванием имело свои особенности, и они были связаны с политическим устройством государства, физико-географическими, традиционными национальными условиями землепользования и т.д. Например, в царстве Польском с 1864 г. межеванием занимались крестьянские учреждения, в Финляндии — межевые конторы, а в Туркестане — поземельно-податные комиссии. Все это находило отражение и в межевом законодательстве. Систематизированным межевым законодательством Российской империи устанавливалась общая система государственного управления межеванием (органы «главного управления межеванием»)<sup>29</sup>. Система высших межевых органов в конце XIX — начале XX в. была представлена совокупностью органов «главного управления межеванием». Это Правительствующий сенат (Судебный департамент), министр юстиции, действовавший через Управляющего Межевой частью (товарища министра юстиции). Правительствующий сенат по Судебному департаменту был высшим судебно-межевым органом и высшим органом надзора за правильным применением межевыми местами законов в процессе межевания. Местными органами межевого управления являлись межевая канцелярия и губернское правление. Межевая канцелярия представляла собой судебно-административный орган, ее полномочия были определены еще в правилах Генерального межевания 1765 г.

---

<sup>28</sup> Устав о производстве межевания // СЗ РИ. 1857. Т. X. Ч. 3. Кн. 2; Герман И.Е. Указ. соч. С.184–189; Некрасов Ф.Г. Указ. соч. С. 58–60.

<sup>29</sup> Учреждения мест и властей межевых // СЗ РИ. 1857. Т. X. Ч. 3. Кн. 1.

Губернское правление являлось органом административного управления. Общему присутствию губернского правления были подведомственны следующие дела: 1) распоряжение землемерными чинами; 2) распоряжение о производстве межевых работ; 3) надзор за деятельностью землемерных чинов и наложение на них взысканий; 4) специальное межевание через уездных землемеров и через посредников с последующей ревизией дел, подлежащих судебному-межевому разбирательству; 5) возобновление межевых знаков; 6) принятие решения о командировании землемеров для судебного-межевой экспертизы; 7) приведение в исполнение решений суда по судебному межеванию и др.

Губернская чертежная, или межевое отделение (канцелярия) губернского правления, состояла под начальством губернского землемера и его помощников, уездных землемеров, чертежников, делопроизводителя и канцелярских служителей. Функция этого органа сводилась к подготовке дел для рассмотрения губернским правлением и исполнению его распоряжений<sup>30</sup>.

Таким образом, судопроизводство осуществлялось Судебным департаментом Правительствующего сената как высшим судебном-межевым органом и межевой канцелярией на местах. Основное количество межевых споров рассматривалось и разрешалось силами межевой канцелярии, в первой половине XIX в. первой инстанцией межевого суда по делам Генерального межевания 1765 г. являлись межевые конторы, а в некоторых местах и межевые комиссии. После упразднения межевых контор и межевых комиссий первой инстанцией межевого суда стала межевая канцелярия<sup>31</sup>.

Межевой канцелярии было подведомственно производство специально-коштного межевания с разрешением споров о границах. Еще в 1767 г. был введен особый вид межевания, впоследствии названный «специально-коштным межеванием через землемеров генерального размежевания земель»<sup>32</sup>. С 1806 г., с утверждением особых правил специального межевания, общие дачи генерального межевания стали разветвляться на дачи отдельных землевладений. Сущность правил этого межевания заключалась в том, что владельцы в пределах дачи с помощью общего посредника составляли «полюбовную сказку», т.е. акт предварительного полюбовно-

---

<sup>30</sup> Некрасов Ф.Г. Указ. соч. С. 106–109.

<sup>31</sup> Там же. С. 52–53; Дензин П.В. Указ. соч. С. 22–23.

<sup>32</sup> Герман И.Е. Указ. соч. С. 248.

го соглашения, в котором подробно расписывался порядок размежевания. После утверждения ее уездным землемером производилось межевание в натуре с установлением межевых знаков и составлением новых планов и межевых книг<sup>33</sup>. В том случае когда землевладельцы не достигали полюбовного соглашения, им предоставлялось право просить суд об отмежевании им причитающейся части из общей дачи. Причем все расходы по межеванию на основе решения суда возлагались на лиц, уклонившихся от полюбовных соглашений. Межевое судебное разбирательство по делам специального межевания осуществлялось в общих судебных инстанциях, действовавших на основе судебных уставов и правил об устройстве судебной части. С 1868 г., после переустройства судебной части по уставам императора Александра II, правила судебного разбирательства споров 1853 г. в целях их приспособления к новым порядкам судоустройства и судопроизводства были дополнены «Правилами о порядке производства межевых дел в местностях, где введены в действие судебные уставы 1864 г.». С этого времени дела по судебному межевому разбирательству споров специального межевания были возложены уже на новые судебные установления — на окружные суды и судебные палаты<sup>34</sup>. К подведомственности окружных судов относились дела, в которых принимали участие государственная казна или ведомства, защищаемые правами казны, а также дела, по которым поступали просьбы, пусть даже от одного владельца, и по которым хотя и не поступало просьб о межевании, но имелись взаимные ссоры и жалобы владельцев на неправильное владение. В Приложении № 1 к ст. 1400 Устава гражданского судопроизводства под заглавием «О судебном межевом разбирательстве» устанавливалось, что дела, окончательно признанные подлежащими судебному межевому разбирательству, подлежат ведению окружного суда. Окружной суд мог приступить к производству дела только при подаче искового прошения со стороны хотя бы одного из землевладельцев. Этим Приложением устанавливалась процедура судебного-межевого разбирательства с

---

<sup>33</sup> Герман И.Е. Указ. соч. С. 249–252.

<sup>34</sup> Там же. С. 252–253. См. также: Рудин С.Д. Межевое законодательство и деятельность межевой части в России за 150 лет. Пг.: Типография В.Ф. Киршбаума, 1915. С. 396–422; Рулев М.С. Институционально-правовой механизм разрешения межевых споров в Российской империи // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. Вып. 5: в 2 ч. Ч. 1 / отв. ред. В.В. Захаров. Курск: Курский гос. ун-т, 2012. С.102–114.

применением отдельных статей законов о межевании. Судебно-межевое производство представляло собой порядок разрешения гражданскими судами споров о количестве земли и границах владений соучастников в общей, обмежеванной при генеральном или специальном межевании даче (имении).

Отличительные признаки судебно-межевого производства состояли в следующем:

1) задача гражданских судов при разрешении дел в порядке судебно-межевого производства ограничивалась определением количества земли, принадлежащей в общей даче каждому из совладельцев, и установлением границ их участков. Споры между совладельцами о самом праве собственности на доли в общем имении подлежали разрешению в общем искомом порядке;

2) судебно-межевое производство распространялось только по отношению к имениям, уже размежеванным в порядке Генерального межевания 1765 г., а также и в порядке специального межевания, если дача, составлявшая владение одного лица, перешла после специального межевания к нескольким лицам;

3) судебно-межевое производство начиналось только в том случае, когда между совладельцами не состоялось полюбовного соглашения о разделе имения. Если попытка специального межевания была сделана при участии посредников или посреднических комиссий, то о безуспешности ее должно быть представлено в суд, при возбуждении судебно-межевого производства, удостоверение посреднической комиссии или заменившего ее губернского правления (ст. 241 т. X ч. 2 СЗ РИ, 1893).

Судебно-межевые дела были подведомственны общим судебным учреждениям и подчинялись общим правилам искового производства, но с некоторыми отступлениями: производство возбуждалось искомым прошением одного или нескольких совладельцев; к участию в производстве должны были быть привлечены все совладельцы, так как суду предстояло определить «права и участки всех соучастников в даче»; судебно-межевое производство распадалось на две стадии: определение количества принадлежащей каждому из совладельцев земли и распределение земли путем назначения границ. Первая стадия судебно-межевого производства подчинялась правилам искового процесса с изменениями, внесенными в ст. 942—960, 974—975 т. X ч. 2 СЗ РИ, 1893 (в этих статьях был установлен порядок и способы доказывания совладельцами своих прав); первая стадия заканчивалась постановле-

нием судебного решения (по вступлении его в законную силу совладельцы могли привести его в исполнение добровольно по правилам полюбовного размежевания). В случае же недостижения соглашения в течение 3-месячного срока по ходатайству кого-либо из них начиналась вторая стадия судебного-межевого производства: распределение земли по участкам и назначение границ каждого участка по правилам межевых законов. Принятое судом по этому предмету решение исполнялось межевыми учреждениями, которые проводили границы в натуре, совершали межевые акты и составляли межевые планы. При отсутствии первой стадии производства суд приступал сразу ко второй (в случаях, когда совладельцы были согласны относительно количества принадлежащей каждому из них земли, а спор шел только о границах их владений). На судебно-межевые дела не распространялось действие срока давности<sup>35</sup>.

#### 4

Межевание землевладений после отмены крепостного права и оценку земель в рамках реформы, предпринятой П.Д. Киселевым, следует рассматривать комплексно и во взаимосвязи, с учетом социально-экономического развития государства.

Следует согласиться с утверждением, что межевые мероприятия не предполагали такой специальной задачи, как оценка земель и имущества землевладельцев. Межевание предполагало чисто землемерные работы, т.е. обмер земель и владений с установлением их границ, тогда как землеустроительные работы представляли собой более сложный процесс, включающий не только обмер, но также описание и оценку земель<sup>36</sup>. В 1880-х годах происходит переход от подушной подати к поземельной, т.е. от обложения «души» (сельских обывателей) к налогообложению земельного надела. Таким образом, изменения в налогообложении вызвали необходимость оценки земли, создания системного земельного кадастра и перехода к землеустроительным мероприятиям.

---

<sup>35</sup> *Маттель А.И.* Судебно-межевое разбирательство по Уставу Гражданского Судопроизводства: С приложением подлежащих статей. СПб.: Издание юрид. кн. магазина Н.К. Мартынова, 1912. С. 40–54; см. также: *Васьковский Е.В.* Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2002.

<sup>36</sup> *Анисимов А.Г., Гришаев С.В.* и др. Указ. соч. С. 100.

Значение землеустройства возросло в России после отмены крепостного права и последовавших за этим земельной и налоговой реформ. Поземельное устройство крестьян различных ведомств и некоторых местностей формально стартовало с 1861 г. с отменой крепостного права, и основными мероприятиями стали отвод земельных наделов в натуре, отграничение крестьянских земель от помещичьих владений. Поземельное устройство крестьян продолжилось в 1866 г., но реальные масштабные мероприятия стали осуществляться с начала XX в. С 1906 г. начинается общее крестьянское землеустройство, предпринятое с целью расширения и улучшения форм крестьянского землевладения<sup>37</sup>. Оно развивается одновременно с никогда не прекращавшимся процессом специального размежевания земель.

Таким образом, крупнейшими землеустроительными мероприятиями стали осуществление землеустройства на основании специальных крестьянских положений 1861 г. при освобождении крестьян от крепостного права; столыпинская аграрная реформа как крупнейшее землеустроительное мероприятие в отношении общинных крестьянских земель; создание Комитета по землеустроительным делам (1907 г.); принятие Указа от 9 ноября 1906 г.; принятие «Положения о землеустройстве»<sup>38</sup> (Высочайше утверждено 29 мая 1911 г.), ставшего основным законом, регулировавшим землеустроительную деятельность.

Издание Закона о землеустройстве 1911 г. послужило толчком к принятию многочисленных ведомственных актов (временных правил, инструкций, циркуляров и т.д.). Их систематизация осуществлялась Департаментом государственных земельных имуществ<sup>39</sup>.

Специальным органом, который занимался вопросами землеустройства в масштабах империи, стал Комитет по землеустроительным делам, а в губерниях — его главные управления (губерн-

---

<sup>37</sup> Там же. С. 97–115.

<sup>38</sup> СЗ РИ. СПб., 1912. Т. X. Ч. 3.

<sup>39</sup> См., например: *Землеустройство. Сборник законов и распоряжений*. СПб.: Товарищество издания новых законов, 1914. Данное издание Департамента государственных земельных имуществ состояло из семи выпусков (I — *Землеустройство*; II — *Казенные земли*; III — *Земли Крестьянского Поземельного Банка и удельные*; IV — *Помощь при землеустройстве*; V — *Поземельное устройство*; VI — *Земли ограниченного владения*; VII — *Кредиты и личный состав*). См. также: *Землеустройство. Сборник законов и распоряжений*. СПб.: Товарищество издания новых законов, 1917. Вып. 1.

ские землеустроительные комиссии). В их ведении находилась организация землеустройства, оказание агрономической помощи при землеустройстве<sup>40</sup>. Деятельность землеустроительных комиссий включала следующие «главнейшие отрасли»:

- 1) землеустройство на «надельных» землях;
- 2) сдача в аренду и продажа казенных земель;
- 3) содействие Крестьянскому поземельному банку в приобретении и продаже земель крестьянам;
- 4) содействие крестьянам, переселявшимся на новые, неосвоенные земли;
- 5) материальная помощь при землеустройстве<sup>41</sup>.

Главным направлением деятельности землеустроительных комиссий стало землеустройство на «надельных» землях (крестьянских наделах). Основной задачей выделов надельных земель «к одним местам» являлось создание на этих землях удобных для самостоятельного хозяйства участков единоличного владения. Эти мероприятия требовали больших финансовых затрат и серьезной подготовительной работы. В частности, для внесения дела по разверстанию<sup>42</sup> надельной земли в план требовалось собрать следующие данные:

- «1) приговор общества о желании перейти к новым формам землевладения, составленный по примерной форме правил...;
- 2) проверенные списки домохозяев и их права на землю;
- 3) акты на владение землей — уставные грамоты, владенные записи, укрепительные документы;
- 4) сведения о характере землепользования и землевладения в обществе;

---

<sup>40</sup> Землеустроительные комиссии в Российской империи — уездные (1906) и губернские (с 1907 г.) органы, занимавшиеся главным образом реализацией столыпинской аграрной реформы, — были учреждены Указом императора Николая II от 4 (17) марта 1906 г. // БРЭ. Т. 10. М.: Науч. изд-во «БРЭ», 2008. С. 389.

<sup>41</sup> Землеустройство. Обзор деятельности землеустроительных комиссий со времени их открытия по 1 января 1911 г. СПб.: Товарищество издания новых законов, 1911. С. 31. См. также: Землеустройство (1907–1910 гг.). СПб.: Типография В.Ф. Киршбаума, 1911; Землеустройство. Ярославская губерния. Ярославль, 1914.

<sup>42</sup> Разверстание земельных угодий — мероприятия по перераспределению разрозненных земельных наделов (чересполосица) между владельцами, которые завершаются соединением наделов и созданием сплошного (цельного) надела, принадлежащего одному владельцу.

- 5) сведения о частноправовых землях в связи с надельными;
- 6) план надела или его копия или выкопировка;
- 7) сведения о пограничных спорах, отграничении надела, сервитутах, необходимых обменах и т.п.;
- 8) обследование местности в водном и топографическом отношении и выяснение пригодности того или иного типа единичного владения;

9) точное выяснение желаний населения, иллюстрированное по возможности на плане, и

10) выяснение специальных условий каждого отдельного случая, очереди работ и личное заключение неперменного члена уездной Комиссии о надежности и приемлемости ходатайства общества»<sup>43</sup>.

Закон о землеустройстве 1911 г.<sup>44</sup> — первый законодательный акт, в котором систематизировались основные положения об организации землепользования в Российской империи<sup>45</sup>. Первая глава Закона о землеустройстве 1911 г. открывалась перечислением всех землеустроительных мер, применение которых по замыслу законодателя должно было привести к упорядочению земельного строя и устранению всех недостатков. Законом о землеустройстве устанавливались следующие виды землеустроительных действий:

- «1) выдел земель отдельным селениям сельских обществ;
- 2) выдел земель выселкам и частям селений;
- 3) выдел отрубных участков отдельным членам сельских обществ и имеющих отдельное владение селений;
- 4) полное по целым сельским обществам и имеющим отдельное владение селениям разверстание угодий между членами общества или селения на отрубные участки;

5) уничтожение чрезполосности (здесь и далее в цитатах сохранено написание оригинала. — *Примеч. ред.*) подлежащих действию сего положения земель с прилегающими владениями<sup>46</sup>;

6) разверстание к одним местам (на отрубные участки) земель разного владения, включенных в одну дачу разверстания;

---

<sup>43</sup> Стадницкий-Колендо М.К. Подготовка дел по разверстанию земли. Отдельные оттиски журнала «Землеустройство и Землепользование». Харьков, 1910. С. 19.

<sup>44</sup> СЗ РИ. 1912. Т. X. Ч. 3.

<sup>45</sup> Закон состоял из 10 глав, 123 статей и двух приложений.

<sup>46</sup> Ю.В. Александровский считал чересполосицу злейшим врагом «всякого прогресса в сельском хозяйстве» (Александровский Ю.В. Положение о землеустройстве. СПб.: Товарищество издания новых законов, 1913. С. 3).

7) раздел угодий, находящихся в общем пользовании крестьян и частных владельцев;

8) отграничение подлежащих землеустройству земель от смежных владений в тех случаях, когда предварительное установление внешних границ необходимо для исполнения вышеперечисленных землеустроительных действий» (ст. 1).

Нормы Закона о землеустройстве 1911 г. применялись преимущественно к наделным землям (крестьянским наделам)<sup>47</sup>. Однако при определенных условиях допускалось применение установленных в Законе о землеустройстве правил и к ненаделным землям. Согласно ст. 2 Закона о землеустройстве 1911 г., его нормы применялись и к землям, принадлежавшим, независимо от способа их приобретения, крестьянам или лицам других сословий, «по быту своему не отличающимся от крестьян»<sup>48</sup>.

В соответствии с Законом о землеустройстве 1911 г. все землеустроительные действия могли производиться как по соглашению сторон, т.е. всех заинтересованных лиц, так и в обязательном порядке. Однако и «в последнем случае землеустроительные учреждения обязываются оказывать всяческое, в течение всего производства дела, содействие к достижению полюбовного соглашения сторон» (ст. 6). По этому поводу в своих пояснениях к Закону о землеустройстве 1911 г. Ю.В. Александровский замечал, что в деле землеустройства известная степень принудительности представляется совершенно неизбежной.

В ст. 7 Закона о землеустройстве 1911 г. устанавливался перечень угодий, в которых землеустройство (раздел и выдел земель) могло проводиться только с согласия их владельцев.

К ним относились:

1) усадебные земли и земли, входившие в состав «усадебной оседлости селений»;

2) «земли в одном сплошном отрубе», если на них возведены жилые постройки и заведено обособленное хозяйство;

3) находившиеся вне черты селения жилые усадьбы с принадлежащими к ним огородами;

---

<sup>47</sup> Проблема организации наделного землевладения в России всегда была актуальной для отечественной науки. Особое внимание данному вопросу уделял в своих работах В.И. Ленин (см., например: Аграрный вопрос в России к концу XIX в. // Ленин В.И. ПСС. М., 1961. Т. 17. С. 57–137).

<sup>48</sup> Александровский Ю.В. Указ. соч. С. 60.

- 4) участки под водяными мельницами, заводами и фабриками;
- 5) сады и виноградники, приносящие доход;
- 6) искусственно разведенные леса;
- 7) места заведомого нахождения ископаемых на землях, в которых право на разработку недр принадлежало их владельцам, за исключением мест, содержащих неогнеупорные глины, песок, торф и различные породы неценного строительного и бутового камня;
- 8) разрабатываемые торфяники;
- 9) лесные участки в малолесных местностях;
- 10) участки, осушаемые подземными водоотводными сооружениями (дренажем);
- 11) искусственно орошаемые участки;
- 12) угодья исключительной по местным условиям ценности и важности, по признанию местных землеустроительных учреждений.

В других главах (гл. II–X) Закона о землеустройстве 1911 г. регулировались проблемные и актуальные вопросы землеустройства. Их перечень выглядит следующим образом:

- «О выделе земель селениям» (гл. II, ст. 23–28);
- «О выделе земель выселкам и частям селений» (гл. III, ст. 29–34);
- «О выделе отрубных участков отдельным членам общества» (гл. IV, ст. 35–41);
- «О полном, по целым обществам, разверстании угодий на отрубные участки» (гл. V, ст. 42–46);
- «О разверстании чрезполосности надельных земель и земель мелкого владения с прилегающими владениями и разверстании к одним местам (на отрубные участки) земель разного владения, включенных в одну дачу разверстания» (гл. VI, ст. 47–53);
- «О разделе угодий, находящихся в общем пользовании крестьян и частных владельцев» (гл. VII, ст. 54–58);
- «Об отграничении подлежащих землеустройству земель от смежных владений» (гл. VIII, ст. 59–63);
- «О порядке составления проектов землеустройства и производства отграничения устраиваемых земель» (гл. IX, ст. 64–99);
- «О порядке рассмотрения и утверждения проектов землеустройства и разрешения споров об отграничении» (гл. X, ст. 100–132).

В приложениях к Закону о землеустройстве 1911 г. устанавливались правила деятельности уездных и губернских землеустрои-

тельных комиссий, а также правила участия в землеустроительных действиях «владельцев, кредиторов и тяжущихся».

В развитие Закона о землеустройстве 1911 г. были приняты различные акты, в которых разъяснялся порядок его применения. В числе таких можно назвать «Наказ Землеустроительным Комиссиям по применению Положения о землеустройстве» (утвержден Комитетом по Землеустроительным делам 19 июня 1911 г.), «Инструкцию для производства землемерных работ при землеустройстве» (утверждена Управляющим Межевою частью 6 июня 1913 г.), а также многочисленные указы Правительствующего сената и разъяснения Главного управления землеустройства и земледелия<sup>49</sup>.

Неотъемлемой частью столыпинской аграрной реформы являлось землеустройство. Ярким свидетельством этому служат статистические данные о землеустройстве в европейской части России в 1907–1915 гг. В эти годы всего было подано 6 174 500 заявлений о землеустройстве, а фактически землеустроено 1 234 700 индивидуальных хозяйств, 1 142 300 групповых владений<sup>50</sup>. На 1 января 1914 г. общее число домохозяев, «пожелавших выйти из общины, достигло 2 561 920... отказалось от выхода из общины 234 809 домохозяев... за 1906–1913 гг. укрепительные акты выданы 1 833 460 домохозяевам, т.е. 91% домохозяев, подавших заявления об укреплении, за коими укреплено в личную собственность на полосах 13 028 939 десятин»<sup>51</sup>.

К 1917 г. (ко времени Октябрьской революции 1917 г.) имелись следующие категории земель: а) частновладельческие и прочие земли, б) казенные земли, в) земли удельного ведомства, г) церковные и монастырские земли, д) подворно-участкового пользования, е) городские земли, ж) крестьянские земли подворно-участкового пользования, з) крестьянские общинные (мирские) земли, в свою очередь делящиеся на полевые и усадебные, и) крестьянские частнособственнические участки на бывших общинных

---

<sup>49</sup> Землеустройство. Сборник законов и распоряжений. Вып. 1. СПб.: Товарищество издания новых законов, 1914. С. 151–378.

<sup>50</sup> *Корелин А.П.* Столыпинская аграрная реформа в аспекте земельной собственности // *Собственность на землю в России: история и современность.* М.: Российская политическая энциклопедия, 2002. С. 286.

<sup>51</sup> *Юрьевский Б.* Землеустройство в 1913 г. СПб.: Типография т-ва А.С. Суворина, 1914. С. 3–4.

землях, к) крестьянские частнособственнические участки на бывшей помещичьей земле, купленные через банк единолично или товариществами, л) земли, выделенные из общинных по Закону 6 ноября 1906 г. на отруба и хутора<sup>52</sup>.

Многообразие форм крестьянского землевладения свидетельствовало о незавершенности процесса размежевания земель, несмотря на усилия правительства по ускорению межевых мероприятий после отмены крепостного права. Другая важная особенность, на которую необходимо обратить внимание, связана с переходом от простого межевания к землеустройству. Межевые мероприятия не предполагали такой специальной задачи, как оценка земель и имущества землевладельцев. Межевание ограничивалось, как уже отмечалось, землемерными работами (обмером земель и владений с установлением их границ), а землеустройство, будучи более сложным процессом, включало не только обмер, но также описание и оценку земель.

Столыпинская аграрная реформа была направлена в том числе на обустройство землевладений путем проведения полноценных землеустроительных мероприятий. Несмотря на очевидные успехи и прогрессивные цели этой реформы, она не привела к упорядочению земельных отношений и четкой организации системы землевладения и землепользования. Как свидетельствуют исторические факты, мероприятия межевания и в целом землеустройства приводили к дополнительным финансовым затратам. Крестьяне должны были не только выкупать землю у помещика-землевладельца, но еще и удачно получить надел в одном месте. Сложности были связаны и с конкуренцией, конфликтами крестьян внутри общины с целью получения «лучших земель». Неудачу столыпинской реформы можно объяснить переложением многих финансовых затрат на самих крестьян при бережном отношении правительства к помещикам-землевладельцам. У крестьян отсутствовала мотивация к выделу надела из общинных земель, разверстанию имеющихся наделов по причине неясных правил размежевания, землеустройства. Несмотря на удобство для крестьян формы единоличного хозяйства в виде хуторов, а также на старания правительства, хутора прижились только в западных и

---

<sup>52</sup> Лисицын А.А. *Землеустройство // Энциклопедия государства и права / под ред. П. Стучка. М.: Изд-во Коммунистической Академии, 1929. С. 874–875.*

северо-западных губерниях. В центральных, южных и юго-восточных губерниях разверстанию надельной земли на хутора часто препятствовали условия местности, недостаток водных источников, разбросанность угодий, менталитет крестьян, не готовых к таким революционным изменениям хозяйствования и предпочитавших хуторам отруба и мелкие выселки. Ввиду кабальных экономических условий для потенциальных арендаторов от арендодателей не получила поддержки у крестьян центральных губерний и такая допустимая форма землевладения и хозяйствования, как аренда помещичьих земель.

## 5

Знаменательно, что в конце XIX — начале XX в. получают свое содержательное развитие теоретико-правовые и иные вопросы землеустройства. В связи с этим необходимо вспомнить имя замечательного русского ученого Отто Альфредовича Хауке. Он был специалистом по земельному праву вообще, а предметно и основательно занимался правовыми проблемами землеустройства<sup>53</sup>. О.А. Хауке по праву можно назвать и «просветителем» землеустроительного дела<sup>54</sup>, и наравне с Ю.В. Александровским одним из первых авторов комментария к землеустроительному законодательству<sup>55</sup>.

Несомненный научный интерес представляют теоретические изыскания О.А. Хауке. Являясь приверженцем всестороннего, комплексного развития землеустройства, он исследовал предмет и метод землеустроительного права и процесса как науки и учебной дисциплины. По Хауке, землеустроительное право — это совокупность норм, регулирующих землеустройство, определяющих его

---

<sup>53</sup> Наиболее известные работы этого ученого: Крестьянское земельное право. М.: Типо-литография В. Рихтер, 1914; Очерки землеустроительного права. Вып. 1. Понятие о землеустройстве, его задачи и основные черты. М.: Типо-литография В. Рихтер, 1914; Отрубное владение и условия его образования. М.: Типо-литография В. Рихтер, 1915.

<sup>54</sup> Крестьянское поселковое землеустройство. Л., 1926. См. также: Межевые инженеры / сост. В.Д. Николас и О.А. Хауке. М.: Типо-литография В. Рихтер, 1912; Хауке О.А. Основные понятия межевого права. М.: Типо-литография В. Рихтер, 1910. Ч. 1.

<sup>55</sup> Хауке О.А. Русское землеустроительное законодательство. М.: Типо-литография В. Рихтер, 1910; Александровский Ю.В. Указ. соч.

существо, условия и порядок его производства. Он различает материальное землеустроительное право и землеустроительный процесс. К первому относит «нормы, определяющие содержание землеустройства, условия его и, наконец, способы, которыми оно осуществляется»<sup>56</sup>. Землеустроительный процесс рассматривается им как совокупность норм, определяющих порядок производства землеустройства. По мнению Хауке, этот «процесс истекает из вторжения публичной власти в сложившиеся земельные отношения и принудительного их изменения; то и другое создает почву для столкновения интересов частных лиц и порождает порою массу противоречивых притязаний как между самими владельцами, так и притязаний с их стороны к исполнительным органам землеустройства»<sup>57</sup>.

Другие наиболее важные моменты, нашедшие отражение в рассматриваемой работе:

- землеустроительный процесс не может быть простым повторением общего процесса по гражданским судебным делам, хотя и касается имущественных прав;
  - объектом землеустройства является земля, землевладение;
  - совокупность норм, определяющих хозяйственные задачи землеустройства и хозяйственное использование в нем природных условий, образует «землеустроительную технику» или «землеустроительную экономию»;
  - необходимость создания землеустроительных учреждений;
  - систематизация элементов землеустройства;
  - прекращение зависимости земледельца от землевладельца
- и др.

В землеустроительной науке начала XX в. землеустройство и межевание рассматривались в разных ипостасях: как самостоятельные институты; межевание как часть землеустройства; землеустройство и межевание противопоставлялись. С последним категорически не соглашался известный специалист по землеустроительному праву М.М. Шульгин. Он с сожалением отмечал, что «под землеустройством понимают лишь те меры, которые были изданы в недавнее время, начиная с 1905 г. ... такой взгляд ошибочен. Русское межевание в действительности никогда не носило

---

<sup>56</sup> Хауке О.А. Очерки землеустроительного права... С. 15.

<sup>57</sup> Хауке О.А. Очерки землеустроительного права...

характера одного лишь установления границ поземельных владений, но всегда считалось с теми или иными формами изменения земельных отношений, т.е. землеустройством»<sup>58</sup>. Шульгин также писал, что все существующие виды межевания носят, несомненно, землеустроительный характер<sup>59</sup>.

С.П. Кавелин, исследуя эволюцию межевания, межевого законодательства, землеустройства в Древней Руси, в Московском государстве и в Российской империи, показывает взаимосвязанность этих институтов, акцентируя, однако, внимание больше на институте межевания и соответственно придавая ему первенствующее значение<sup>60</sup>.

## **§ 2. Советский период развития землеустройства. Законодательство о землеустройстве**

### 1

Сформировавшаяся в Российской империи к началу XX в. система межевания была разрушена в связи с принятием новыми большевистскими органами власти целого ряда актов, в том числе Декрета о земле (1917 г.). Первыми мероприятиями Советской власти в сфере земельной политики стали мероприятия по конфискации, описанию и учету помещичьих (а по сути — всех частновладельческих) земель, распределение их между крестьянами с помощью землеустроительных действий. По завершении конфискации земель зимой 1918 г. началось их уравнительное распределение, в основу которого наряду с Декретом о земле был положен

---

<sup>58</sup> Шульгин М.М. Лекции по русскому землеустроительному праву (курс элементарный). Вып. 1. М., б.г. С. 5.

<sup>59</sup> Там же. Вот какое определение в вышеназванной работе давал землеустройству М.М. Шульгин: «Под землеустройством в широком смысле этого слова понимается совокупность мер, направленных к изменению и улучшению порядков землевладения и землепользования» (с. 3).

<sup>60</sup> Кавелин С.П. Межевание и землеустройство. Теоретическое и практическое руководство: с чертежами и образцами делопроизводства. М.: Изд. юрид. кн. магазина «Правоведение» И.К. Голубева, 1914. По мнению С.П. Кавелина, Генеральное межевание (1765–1767 гг.) преследовало фискальные цели (Там же. С. 71). См. также: Алев В. Теория межевых законов. Ч. 1–2. М.: Типография П. Кузнецова, 1824–1825; Дензин П.В. Указ. соч.; Алевский А. Межевое и землеустроительное законодательство. Тула, 1910.

Закон от 27 января (9 февраля) 1918 г. «О социализации земли», принятый ВЦИК<sup>61</sup>.

Провозглашение государственной собственности и отмена частной собственности на землю кардинально изменили земельные отношения. Однако практическая необходимость в производстве межевания, которое теперь называется не иначе, как землеустройство, побудила Правительство РСФСР срочно инициировать принятие ряда нормативно-правовых актов. Первым таким актом стало Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию (далее — Положение), принятое 14 февраля 1919 г. ВЦИК<sup>62</sup>. Положением предусматривалось проведение сплошного землеустройства. Его главной задачей ставилось переверстать (поравнять) землю между волостями и селениями по норме и по едокам.

Согласно Положению вся земля в пределах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, в чьем бы пользовании она ни состояла, считалась единым государственным фондом. Единый государственный фонд находился в непосредственном заведывании и распоряжении соответственных народных комиссариатов и подведомственных им местных органов власти. Был объявлен переход от единоличных форм землепользования к товарищеским. Крупные советские хозяйства, коммуны, общественная обработка земли и другие виды товарищеского землепользования были названы наилучшими средствами для достижения этой цели, поэтому на все виды единоличного землепользования следовало смотреть как на проходящие и отживающие. Положением устанавливалось, что в основу землеустройства должно быть положено стремление создать единое производственное хозяйство, снабжающее советскую республику наибольшим количеством хозяйственных благ при наименьшей затрате народного труда. В соответствии с этим под землеустройством понималась совокупность мероприятий технического характера, направленных на постепенное обобществление землепользования.

В соответствии со ст. 5 Положения для достижения этой цели в круг землеустроительных обязанностей земельных отделов отводились:

а) отграничение земель сельскохозяйственного назначения от земель прочих назначений;

---

<sup>61</sup> Декреты Советской власти. Т. 1. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957.

<sup>62</sup> СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

б) выделение из сельскохозяйственного фонда тех земель, которые не подлежат распределению в единоличном землепользовании;

в) уничтожение дальнотельной, чересполосицы и т.п.;

г) распределение сельскохозяйственного фонда между трудовым населением для ведения сельского хозяйства;

д) отвод земли для других надобностей;

е) производство изысканий в целях расширения сельскохозяйственного фонда;

ж) учет земельного фонда и сельскохозяйственного населения.

Губернские земельные отделы получали право переводить земли в свое распоряжение, в чем бы ведении они раньше ни находились, в целях:

а) охранения естественных богатств земли от истощения;

б) принятия мер к увеличению производительности земли посредством оросительных, осушительных и обводнительных сооружений, защитных лесонасаждений, укрепления песков и т.д.;

в) проведения путей сообщения, кроме железных дорог;

г) устройства опытных станций и показательных полей, а также санитарных, лечебных, благотворительных, образовательных и других общественных учреждений.

Землеустройству подвергалась вся площадь сельскохозяйственного фонда. Этот земельный фонд предполагалось использовать в первую очередь для нужд советских хозяйств и коммун, во вторую очередь — для нужд трудовых артелей и товариществ и для общественной обработки, в третью — для добывания средств к существованию единоличных землепользователей (ст. 8 Положения).

Распределению и единоличному пользованию не подлежали:

а) земли, находящиеся в ведении советских и общественных культурно-просветительных учреждений (сельскохозяйственные школы, опытные поля и т.п.);

б) земли прежнего нетрудового пользования, на которых организованы или предполагалось организовать советские хозяйства;

в) земли прежнего нетрудового пользования, оставляемые в ведении земельных отделов для организации общего хозяйства;

г) земли специального назначения: городские, селитбные, поселковые, курортные, занятые промышленными, фабрично-заводскими предприятиями, путями сообщения и т.д.;

д) все земли вообще, ко времени вступления в силу Положения еще не распределенные в единоличное пользование.

Положением устанавливалась очередность проведения землеустроительных работ и составления плана работ. Землеустроительные работы проводились на уровне губернии по инициативе земельных отделов. Все очередные работы производились по заявлению заинтересованных товариществ сельскохозяйственных объединений и других учреждений.

Все землеустроительные работы по отводу земель учреждениям, сельскохозяйственным объединениям, группам отдельных землепользователей осуществлялись на основании плана землеустроительных работ, утверждаемого губернским земельным отделом. При составлении плана землеустроительных работ соблюдался следующий порядок, за исключением внеочередных землеустроительных работ:

- а) установление губернских, уездных и волостных границ;
- б) отвод земель сельскохозяйственным объединениям и группам отдельных землепользователей внутри волости.

Статья 14 Положения гласила, что в качестве внеочередных землеустроительных работ вносятся в планы работ отводы земель для нужд советских хозяйств правительственных и общественных учреждений, для сельскохозяйственных коммун, артелей и в других случаях, когда внеочередность отвода земли вызывается общественной полезностью начинания, для осуществления которого требовалась земля.

Землеустроительные органы на следующих этапах работ приступали к производству внутренней разверстки (передела земли), причем соблюдалась следующая очередь:

- а) выдел земли вновь возникающим сельскохозяйственным коммунам, артелям;
- б) выдел земли частям общины, с перенесением усадебной части;
- в) прочие случаи землеустроительных работ.

План землеустроительных работ составлялся на каждый зимний и летний период в отдельности.

В Положении целая глава отводилась вопросам государственной записи и учета землепользования. Государственная запись землепользования устанавливалась с целью учета как землеустроительного фонда, так и землепользователей и всех происходящих с течением времени изменений. Запись состояла из: а) нанесения на волостные карты образованных землепользователей; б) составления волостных земельных списков. Все изменения в лице зем-

лепользователя, в границах и пространствах землепользования, а также в особых полномочиях, обязанностях и повинностях по землепользованию вносились в запись после соответствующего постановления земельных отделов. Производство государственной записи возлагалось на земельные отделы при участии землемеров. На землемерную часть и ее органы при производстве ими всякого рода работ (по социалистическому землеустройству) возлагалась особая обязанность принимать всякий раз в соображение необходимость сбора всех данных и сведений, нужных для составления волостных карт землепользований и земельных списков. Форма волостных карт землепользований и земельных списков, а равно и подробные правила о порядке производства государственной записи землепользований устанавливались инструкциями, издаваемыми Народным комиссариатом земледелия.

К сожалению, рассмотренное Положение не смогло решить проблему осуществления сплошного землеустройства. Землеустройство было проведено только в отношении незначительной части земель. В этот период основными недостатками землепользования оставались малоземелье крестьянского хозяйства, междуселенная и внутриселенная чересполосица (чересполосица наделов), дальноземелье. К этому добавлялась экономическая отсталость крестьянского хозяйства, которая выражалась в отсталом способе севооборота, большом количестве неудобных и запущенных земель и т.д. Следующим актом, регулировавшим земельные отношения, стал Земельный кодекс РСФСР 1922 г. (введен в действие с 1 декабря 1922 г. Постановлением ВЦИК от 30 октября 1922 г.)<sup>63</sup>.

## 2

Процесс отвода земель осуществлялся по правилам Земельного кодекса РСФСР 1922 г. и Инструкции о порядке отвода земельных участков под индивидуальное жилищное строительство на территории РСФСР<sup>64</sup>. Согласно ЗК РСФСР 1922 г. земле-

---

<sup>63</sup> СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

<sup>64</sup> Необходимо оговориться, что в СССР земельные участки всем землепользователям могли предоставляться и предоставлялись только в порядке их отвода или наделения ими и для тех целей, которые были определены в законе. См.: *Аксененок Г.А.* Земельные правоотношения в СССР. М.: Гос. изд-во юрид. литературы, 1958. С. 234–235.

устройство имело своей задачей упорядочение существующих и образование новых землепользований.

ЗК РСФСР 1922 г. (ст. 166) допускал производство следующих землеустроительных действий:

а) отвод земель, предоставляемых в пользование государственным организациям, учреждениям и предприятиям, городам и поселениям городского типа, объединениям трудовых земледельцев, а также на особых условиях (аренды, концессии и проч.), иным учреждениям, обществам и лицам;

б) образование земельных фондов специального назначения (переселенческого, концессионного, лугового и др.) и перечисление угодий из одного фонда в другой;

в) изъятие земель для государственных и общественных надобностей;

г) установление городской черты;

д) раздел земель, состоящих в пользовании земельных обществ, выдел земель отдельным хозяйствам (дворам) и их группам; разверстание всех или некоторых угодий земельного общества на хуторские либо отрубные участки; раздел земель обособленных трудовых земледельческих хозяйств (дворов);

е) устранение или уменьшение чересполосности отдельных землепользований, вклинивания и вкрапливания их, дальнотельности, неправильности очертаний границ и других недостатков землепользования;

ж) прокладка, перемещение или упразднение дорог, предоставление водопоев и перемещение землепользований в связи с осуществлением коренных улучшений земельных угодий (мелиорации);

з) распланирование сельских мест поселения;

и) установление и изменение границ волостей.

Фактически все вышеназванные действия являлись продолжением межевых мероприятий, предусмотренных законами межевыми Российской империи.

Землеустроительные действия выполнялись под общим наблюдением, руководством и контролем Народного комиссариата земледелия местными землеустроительными учреждениями через уполномоченных на то землемеров-землеустроителей. Землеустроительные действия производились по инициативе землеустроительных учреждений в случаях: а) образования и изменения состава земельных фондов специального назначения; б) призна-

ния землеустроительными учреждениями необходимости немедленно устранить в том или ином районе недостатки землепользования, особо вредные по их влиянию на хозяйство или обостряющие поземельные отношения. Во всех же прочих случаях названные действия производились лишь по ходатайствам заинтересованных сторон. Участникам землеустройства отводилось то количество земли, на которое они имели право по ЗК РСФСР. При этом вместо бывших в их пользовании земель им могли отводиться другие земли из угодий того же рода, с принятием во внимание качества земель по их сравнительной оценке. Замена же угодий, бывших в пользовании, угодьями другого рода (например, лесной вырубке или неудобной земли вместо пашни) допускалась без согласия на то землепользователей лишь в тех случаях, если иначе невозможно было провести правильное землеустройство. Возникшие при этом споры рассматривались земельными комиссиями в общем порядке землеустройства.

Количество земель, отводимых участникам землеустройства, определялось по различным основаниям: а) при отводе земель государственным организациям, учреждениям и предприятиям, а также для городов и поселений городского типа — в соответствии с установленной границей городской черты; б) при устройстве земель существующих земельных обществ и обособленных хозяйств (дворов) — по количеству земель, законно им предоставленных в трудовое пользование; в) при разверстаниях, разделах и выделах земель в земельных обществах — по числу разверсточных единиц, приходящихся на долю участников землеустройства; г) при распределении и отводе земель свободного земельного фонда для надобностей переселения и расселения — по особо устанавливаемым для этого нормам или по фактической возможности трудового освоения земель теми, кому они предоставляются; д) при предоставлении земель учреждениям, обществам и лицам на особых основаниях (аренды, концессии и проч.) — по условиям соответствующих договоров или по указаниям относящихся к этим случаям специальных распоряжений.

Если земля, которую требуется устроить, связана с другими землями (чересполосица, дальнотемелье и проч.), то все эти земли должны были включаться в одну общую дачу разверстания и землеустройство по ним должно было производиться одновременно и совместно. При этом количество земли, отводимой участникам землеустройства, также определялось по вышеназванным основаниям.

Землеустроительные действия производились при участии заинтересованных сторон или их представителей (уполномоченных земельных обществ; поверенных отдельных землепользователей, ведущих обособленное от общества хозяйство; представителей организаций, учреждений и предприятий и т.п.), которые уполномочивались на совершение за своих доверителей всех действий, требующихся при землеустройстве.

За исполнение землеустроительных действий землеустроительными учреждениями взыскивалась особая плата с лиц, в интересах которых эти действия производились. Конкретные ставки (таксы) устанавливались Народным комиссариатом земледелия. В случаях производства в обязательном порядке действий по образованию земельных фондов специального назначения (переселенческого, концессионного и проч.) расходы по землеустройству осуществлялись из местных или общегосударственных средств, в зависимости от назначения образуемого фонда. При этом осуществлялась целевая поддержка бедняцких хозяйств, на землеустройство которых, например, в 1925 г. было выделено 3 млн руб. из бюджета<sup>65</sup>. Кроме платы по таксе участники землеустройства обязывались на время исполнения землеустроительных действий предоставлять землеустроителям: а) удобные для жилья и занятий помещения; б) материалы для работ и устройства межевых знаков; в) подводы для перевозок инструментов и материалов для работ по землеустройству; г) необходимую рабочую силу. Никаких других натуральных повинностей ЗК РСФСР не допускал. Дела по землеустройству производились в следующей последовательности: 1) возбуждение землеустроительного дела; 2) подготовка землеустроительного дела, составление землеустроительного проекта и предъявление его участникам землеустройства; 3) утверждение проекта землеустройства и приведение его в исполнение с установлением на месте пограничных межевых знаков; 4) составление и выдача сторонам землеустроительных документов.

Следует отметить, что подготовка землеустроительного дела в соответствии с Земельным кодексом состояла в установлении состава земель, подлежащих устройству, хозяйственно-техническом обследовании землеустраиваемой местности, определении земельных прав, выяснении землеустроительных пожеланий участников землеустройства, составлении предварительного проекта

---

<sup>65</sup> Энциклопедия государства и права... Т. 1. С. 878.

наиболее правильного и целесообразного устройства означенной местности.

В завершение работы землемер-землеустроитель готовил доклад (с необходимыми пояснительными чертежами), предъявлял его участникам землеустройства и затем со всеми их заявлениями и жалобами, если таковые оказывались, представлял доклад в соответствующее землеустроительное учреждение. Для участия в подготовке дела в случае надобности привлекались агрономы, гидротехники и другие специалисты.

Важной частью землеустроительного процесса являлось составление проекта землеустройства. Оно заключалось в подробном и точном указании мест отвода земель участникам землеустройства с соблюдением их прав и законных интересов, а также требований хозяйственно-технических правил землеустройства, с изображением отвода земель на проектном плане землеустройства. Проектируемые границы земель обозначались на месте временными знаками, а при отсутствии споров и жалоб укреплялись постоянными межевыми знаками.

Созданный проект землеустройства предъявлялся сторонам на плане и в натуре с составлением особого протокола. При этом землемер-землеустроитель был обязан всемерно стремиться к согласованию пожеланий сторон, не в ущерб, однако, требованиям землеустройства, внося в проект, в случае необходимости, целесообразные изменения и исправления.

Споры, заявления и жалобы сторон, которые оставались неустраненными, вносились в протокол предъявления проекта землеустройства, и все производство по делу представлялось землемером-землеустроителем с его заключением и с проектами разрешения споров в землеустроительное учреждение не позднее недельного срока по предъявлении проекта.

Землеустроительное учреждение рассматривало производство по делу и заявленные сторонами в связи с предъявлением проекта споры и жалобы, постановляя либо об утверждении составленного проекта землеустройства в неизменном или исправленном виде к исполнению, либо о пересоставлении проекта с указанием в этом случае требующихся в нем изменений.

Исполнение проекта землеустройства состояло в укреплении проектированных на местности границ землепользований постоянными межевыми знаками, если таковое укрепление не было произведено при предъявлении проекта.

Правильно исполненный проект землеустройства окончательно утверждался землеустроительным учреждением. При этом в постановлении об окончательном утверждении исполненного проекта землеустройства должно было быть обозначено с соответствующими ссылками на проектный план: а) когда, в какой местности, по какому распоряжению и какие именно будут произведены землеустроительные действия; б) какие земли (по их роду, количеству, местоположению и границам), кому и для какой надобности отводятся; в) когда, в каком порядке и с соблюдением каких условий сторонам надлежит приступить к пользованию землями в новых границах, установленных при землеустройстве; г) какие особые условия, повинности и полномочия устанавливаются для землепользователей в связи с пользованием землями, предоставленными им по утвержденному проекту землеустройства; д) как распределяются расходы по оплате землеустройства между его участниками; е) кому, от кого и какие именно причитаются вознаграждения за улучшения, внесенные в отводимую при землеустройстве землю, и затраты, оставшиеся не использованными прежними землепользователями.

После окончательного утверждения проекта землеустройства землеустроительными учреждениями составлялись и после государственной записи образованных землепользований (земельной регистрации) участникам землеустройства выдавались надлежаще удостоверенные документы. В названных документах обозначались границы, местоположение, пространство и состав землепользований, а также показывались их названия, наименования землепользователей, время исполнения землеустройства и его основание, условия землепользования и прочие существенные сведения, содержащиеся в постановлении об утверждении проекта землеустройства. Подлинные землеустроительные планы, акты и другие документы хранились в землеустроительных учреждениях.

Общими началами землепользования и землеустройства (далее — Общие начала) (утв. Постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г.)<sup>66</sup> устанавливалось, что землеустройство, организуя земельную площадь с соблюдением прав населения на свободный выбор форм землепользования, должно способствовать общему подъему сельского хозяйства, кооперированию и его коллективизации.

---

<sup>66</sup> СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 641.

В частности, землеустройство должно было способствовать борьбе с чересполосицей, дальнотельем и другими недостатками землепользования, переходу к улучшенным севооборотам, коренному улучшению земельных угодий, хозяйственному освоению земли путем расселения и переселения и другим улучшениям хозяйства.

В соответствии с Общими началами землеустройство могло производиться по инициативе как землепользователей, так и сельских советов, волостных, районных и соответствующих им съездов советов и исполнительных комитетов земельных органов. Обязательное землеустройство допускалось в порядке, определяемом законодательством союзных республик, для ограничения, как отмечалось в Общих началах, захватнических стремлений кулаков, для прекращения особо острых и запутанных земельно-хозяйственных отношений, для выделения переселенческого фонда и т.п.

Порядок и нормы предоставления земли при землеустройстве устанавливались также законодательством союзных республик.

Вне очереди допускалось землеустройство для надобностей государственных учреждений и предприятий, а также для организации земельной площади коллективных хозяйств. По заявкам прочих землепользователей землеустройство выполнялось прежде всего для тех из них, которые переходили к формам землепользования, наиболее благоприятствующим кооперированию, коллективизации и повышению технического уровня сельского хозяйства.

Общими началами устанавливалось, что землеустройство по заявкам, направленным на образование хуторских и отрубных хозяйств, производится в последнюю очередь, вплоть до полного оставления этих заявок без исполнения в тех случаях, когда образование хуторов ведет к росту и укреплению кулачества.

Коллективным хозяйствам, а также маломощным крестьянским хозяйствам при землеустройстве предоставлялось преимущество перед другими трудовыми землепользователями: давались земли, более удобно расположенные, допускающие облегченную обработку и обеспеченные необходимыми для ведения правильного хозяйства земельными угодьями, водою и дорогами.

Землеустройство всех бедняцких, маломощных середняцких и коллективных хозяйств осуществлялось за государственный счет. За исполнение землеустроительных действий для других землепользователей могла устанавливаться плата в порядке, предусмотренном законодательством союзных республик (законода-

тельством союзных республик могли быть предусмотрены натуральные повинности населения, необходимые для проведения землеустроительных работ).

Землеустройство выполнялось под общим руководством и контролем Народного комиссариата земледелия местными земельными органами через уполномоченных ими на то землеустроителей. Непосредственное наблюдение за выполнением землеустроительных действий возлагалось на сельские советы, районные и волостные исполнительные комитеты и соответствующие им органы.

Общими началами регулировались и вопросы переселения (ст. 23—28). В частности, отмечалось, что переселение производится в целях планового освоения необжитых и малообжитых районов и использования их природных богатств для увеличения сельскохозяйственной и промышленной продукции, а также в целях ослабления перенаселенности отдельных местностей Союза ССР и улучшения хозяйств остающегося в них населения. Организация переселения и порядок выхода, передвижения и хозяйственного устройства переселенцев определялись законодательством Союза ССР и союзных республик, по принадлежности. В частности, законодательством союзных республик устанавливались порядок и нормы предоставления земли переселенцам.

Впрочем, проект Общих начал землепользования и землеустройства, опубликованный для обсуждения, вызвал серьезные дискуссии идеологического и правового характера<sup>67</sup>. Объяснить это можно формированием нового порядка землепользования при исключительной государственной собственности на землю, к тому же вопрос крестьянского землевладения по-прежнему оставался актуальным. Необходимо было очертить права на землю, прописать правила владения землей на основе права пользования, найти оптимальные варианты земельных отношений, которые устраивали бы всех участников земельных отношений. Серьезные споры вызывали и права союзных республик, справедливо считавших, что субъектом национализации земли являются союзные республики. «Республиканцы» предлагали закрепить норму, в соответствии с которой вся земля в пределах союзной республики составляла государственную собственность этой республики. Данная дискуссия стала уникальным явлением в политической жизни

---

<sup>67</sup> См. подробнее: Антонов-Саратовский В. К закону об основных началах землепользования и землеустройства СССР // Советское право. 1927. № 3. С. 3—31.

страны, потому что оказалась последней, когда допускалась такая свободная форма выражения и защиты союзными республиками своих экономических интересов. Вызвавший дискуссию документ оказал бесспорное влияние на дальнейшую земельную политику союзного правительства уже после свертывания НЭПа и с началом коллективизации, когда любое свободомыслие и высказывание даже рациональных идей с позиций организации эффективного землепользования стало невозможным.

Вопросы землеустройства находили отражение и в инструкциях Наркомзема СССР. Так, порядок землеустройства при определенных случаях устанавливался Инструкцией Наркомзема СССР (утв. Постановлением СНК СССР от 7 июля 1935 г.) «О выдаче сельскохозяйственным артелям государственных актов на бессрочное (вечное) пользование землей»<sup>68</sup>.

### 3

В Советском Союзе основные землеустроительные мероприятия выполнялись по планам, которые утверждались Советом министров СССР. Землеустройство продолжалось и во время Великой Отечественной войны, но в меньшем объеме. В 1943–1945 гг. были проведены землеустроительные мероприятия в районах, подвергшихся немецкой оккупации. Они имели целью восстановление социалистического землепользования, восстановление земельно-учетных документов (колхозных земельно-шнуровых книг, государственных книг регистрации земли) и выдачу колхозам новых Государственных актов на вечное пользование землей. В результате около 236 тыс. колхозов получили государственные акты, закрепившие свыше 500 млн га земли за колхозами навечно. После войны основными землеустроительными мероприятиями стал отвод земель государственным предприятиям и учреждениям, городским поселкам, общественным организациям и другим землепользователям. Одной из задач землеустройства являлось уничтожение недостатков землепользования (чересполосица, вклинивание, дальнеземелье и др.)<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> СЗ СССР. 1935. № 34. Ст. 300.

<sup>69</sup> БСЭ. Т. 16. М.: Гос. науч. изд-во «БСЭ», 1952. С. 666–669; *Удачин С.А.* Теоретические основы социалистического землеустройства. Свердловск: Свердловское обл. гос. изд-во, 1949. С. 39–40.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. о праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов отвод гражданам земельных участков (как в городе, так и вне города) для строительства индивидуальных жилых домов производился в бессрочное пользование. Размер земельных участков, отводимых гражданам, определялся исполкомами областных, городских и районных Советов депутатов трудящихся в соответствии с проектами планировки и застройки городов, а также с общими нормами, устанавливаемыми Советом министров СССР. Важным документом, подтверждающим непрерывность работ межевого характера, является Инструкция о порядке отвода земельных участков под индивидуальное жилищное строительство на территории РСФСР<sup>70</sup>. Инструкция 1966 г. почти не затрагивает вопросы об установлении границ, регламентируя преимущественно процедуры и согласования управленческого характера. Согласно этой инструкции отвод земельных участков под индивидуальное жилищное строительство в РСФСР производился в городах и поселках за исключением городов, являющихся областными, краевыми и республиканскими (АССР) центрами, городов с населением свыше 100 тыс. человек и курортных городов. Предоставление земельных участков для переноса жилых домов и других строений в связи с отводом земель для государственных и общественных надобностей допускалось в пределах той местности, где произведен отвод земель. Ходатайства об отводе земельных участков для индивидуального строительства из земель колхозов, совхозов, предприятий, учреждений и организаций всех министерств и ведомств в сельской местности, гослесфонда, госземзапаса, а также из земель сельскохозяйственных предприятий и организаций, размещенных в черте городов, рабочих, курортных и дачных поселков, возбуждались и рассматривались в порядке, установленном «Положением о порядке возбуждения и рассмотрения ходатайств об отводе земельных участков для государственных, общественных и других надобностей», утвержденным Постановлением Совета министров РСФСР от 25 февраля 1966 г. № 197. В деле отвода земельного участка должен был быть представлен пакет документов, включая план (чертеж) землепользова-

---

<sup>70</sup> Утверждена Приказом Госстроя РСФСР от 19 декабря 1966 г. № 86 в соответствии с Постановлением Совета министров РСФСР от 21 мая 1966 г. № 468.

ния, из которого отводился земельный участок, с экспликацией земель. В городах, рабочих, курортных и дачных поселках при наличии на участке двух отдельно стоящих домов, принадлежащих разным владельцам, земельный участок мог быть разделен и образованы два самостоятельных домовладения. Правовое оформление отвода земельных участков для индивидуального жилищного строительства осуществлялось решением исполкомов городских и районных Советов депутатов трудящихся.

Земельная политика советского государства отражала его основные цели по созданию надежного базиса для развития сельскохозяйственного производства. Задачи и содержание землеустройства определялись Программой КПСС, Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (1968 г.), решениями мартовского (1965 г.), июльского (1970 г.) Пленумов ЦК КПСС, XXV съезда КПСС, постановлением Верховного Совета СССР «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов», постановлениями ЦК КПСС и Совета министров СССР «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии», «О мерах по дальнейшему развитию сельского хозяйства Нечерноземной зоны РСФСР» и другими магистральными решениями партии и правительства о развитии народного хозяйства.

В соответствии с Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик землеустройство включало следующие землеустроительные действия:

- 1) образование новых, а также упорядочение существующих землепользований с устранением чересполосицы и других неудобств в расположении земель; уточнение и изменение границ землепользований на основе схем районной планировки; 2) внутрихозяйственную организацию территории колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений с введением экономически обоснованных севооборотов и устройством всех других сельскохозяйственных угодий (сенокосов, пастбищ, садов и др.), а также разработку мероприятий по борьбе с эрозией почв; 3) выявление новых земель для сельскохозяйственного и иного народно-хозяйственного освоения; 4) отвод и изъятие земельных участков; 5) установление и изменение городской черты, поселковой черты и черты населенных пунктов; 6) проведение топографо-геодезических, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий.

Землеустроительные действия предполагали не только организацию территории, но и осуществление мероприятий по охране и восстановлению деградировавших земель. Природоохранительный аспект находил отражение и в дефинициях землеустройства. В советской землеустроительной науке под государственным землеустройством понималась система мероприятий по организации полного, рационального, эффективного использования и охране земельных ресурсов страны, образованию и совершенствованию землепользований, организации территории и повышению культуры земледелия в сельскохозяйственных предприятиях<sup>71</sup>. В целом в землеустроительных работах существенную часть занимало землеустройство колхозов и совхозов<sup>72</sup>. В советском землеустройстве самое серьезное внимание уделялось и вопросам организации землеустроительного проектирования<sup>73</sup>.

Земельный кодекс РСФСР 1970 г.<sup>74</sup> вводит понятие «государственное землеустройство». Согласно этому Земельному кодексу под землеустройством понималась система государственных мероприятий, направленных на осуществление решений государственных органов в области пользования землей.

Задачами государственного землеустройства назывались: организация наиболее полного, научно обоснованного, рационального и эффективного использования земель, повышение культуры земледелия и охрана земель. Устанавливалось, что землеустройство, включая проектно-изыскательские, съемочные и обследовательские работы, проводится за счет государства. По содержанию землеустройство в РСФСР ничем не отличалось от законодательства СССР и также подразделялось на межхозяйственное и внутрихозяйственное и включало следующие землеустроительные действия:

---

<sup>71</sup> Землеустроительное проектирование / под ред. В.Д. Кирюхина. М.: Колос, 1976. См. также: *Удачин С.А.* Теоретические основы социалистического землеустройства...; *Удачин С.А.* Вопросы теории землеустройства. М.: Сельхозгиз, 1955; *Удачин С.А.* Научные основы землеустройства. М.: Колос, 1965.

<sup>72</sup> Землеустройство колхозов и совхозов / под ред. Г.И. Горохова. Киев: Урожай, 1977.

<sup>73</sup> *Бурихин Н.Н., Цфасман Я.М., Козлов В.Г.* и др. Землеустроительное проектирование и организация землеустроительных работ. М.: Агропромиздат, 1986.

<sup>74</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

1) образование новых, а также упорядочение существующих объектов землепользования с устранением чересполосицы и других неудобств в расположении земель; уточнение и изменение границ землепользований (с изм. и доп., внесенными Указом Президиума ВС РСФСР от 12 марта 1980 г.);

2) внутрихозяйственную организацию территории колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений с введением экономически обоснованных севооборотов и устройством всех других сельскохозяйственных угодий (сенокосов, пастбищ, садов и др.), а также разработку мероприятий по борьбе с эрозией почв;

3) выявление новых земель для сельскохозяйственного и иного народно-хозяйственного освоения;

4) отвод и изъятие земельных участков;

5) установление и изменение городской черты, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов;

6) проведение топографо-геодезических, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий.

В процессе землеустройства составлялись землеустроительные проекты, а также документы на право пользования землей.

Собственно землеустроительный процесс состоял из подготовительных работ, составления проекта землеустройства, рассмотрения и утверждения проекта, перенесения проекта в натуру (на местность), оформления и выдачи землеустроительных документов, осуществления авторского надзора за выполнением проекта землеустройства<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Землеустроительные отношения в советской научной литературе рассматривались как категория земельного права, аграрной и экономической науки (Землеустройство колхозов и совхозов...; Землеустроительное проектирование...; *Хлыстун В.Н., Пальчиков Ф.И.* Земельные отношения и землеустройство. М.: Колос, 1974). Некоторые советские исследователи выделяли землеустроительно-процессуальное право, уделяя особое внимание землеустроительному процессу (*Сахаров П.Д.* Землеустроительный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1968). Так, Ю.М. Козлов, ставя вопрос о понятии административного процесса, сравнивая его с другими видами процессов, отмечал, что слово «процесс» имеет разные значения: под землеустроительным процессом он понимал порядок проведения землеустроительных действий. Общее, что объединяет существующие разнообразные понятия «процесса», по мнению Козлова, состоит в том, что во всех случаях подразумевается «деятельность»; говоря о «процессе», подразумевают соответствующую деятельность (*Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М.:

Земельный кодекс устанавливал и порядок проведения землеустройства.

Землеустройство проводилось по решению соответствующих государственных органов, по инициативе землеустроительных ор-

Изд-во МГУ, 1967. С. 84). П.Д. Сахаров подчеркивал важность землеустроительного процесса в деле производства конкретных землеустроительных действий (*Сахаров П.Д.* Указ. соч. С. 11). Как в советском, так и в современном российском земельном законодательстве землеустроительный процесс урегулирован целым комплексом правовых норм, которые содержатся в многочисленных нормативных правовых актах. Эти нормы устанавливают стадии процесса и порядок их прохождения, определяют процессуальные права и обязанности землеустроительных органов, ведущих процесс, а также круг участников землеустроительного процесса и их процессуальные права и обязанности, устанавливают формы и гарантии реализации прав и обязанностей субъектов землеустроительно-процессуальных отношений. Ю.М. Козлов, рассматривая административный процесс, приходит к выводу, что «процесс нельзя противопоставлять производству»: «процесс есть форма деятельности, а производство — содержание этой деятельности, т.е. административного процесса; административный процесс выражается в осуществлении производства по тем или иным делам» (*Козлов Ю.М.* Указ. соч. С. 84). П.Д. Сахаров отмечал, что землеустроительный процесс состоит из двух элементов: основанной на законе деятельности землеустроительных и исполнительно-распорядительных органов и правоотношений этих органов друг с другом и с другими лицами, участвующими в землеустроительно-процессуальной деятельности. По мнению Сахарова, все это свидетельствует о том, что землеустроительное производство и землеустроительный процесс не являются тождественными понятиями и что землеустроительный процесс является лишь одной из сторон землеустроительного производства. Согласно Сахарову, землеустроительный процесс включает только землеустроительно-процессуальные действия и землеустроительно-процессуальные правоотношения. Организационно-хозяйственные и землемерно-технические операции и приемы, которые также являются определенными сторонами землеустроительного производства, не входят в землеустроительный процесс. Землеустроительный процесс выражает наиболее важную сторону землеустроительного производства, его сущность, так как именно землеустроительный процесс представляет собой способ реализации материальных землеустроительных правоотношений, имеющих как правовое, так и экономическое содержание. Соотношение землеустроительного процесса и землеустроительного производства — это соотношение сущности и явления. В концепции П.Д. Сахарова стадии землеустроительного процесса и стадии землеустроительного производства совпадают. В итоге автор определяет советский землеустроительный процесс как систему урегулированных нормами права, последовательно выполняемых землеустроительно-процессуальных действий и возникающих в их сфере землеустроительно-процессуальных отношений, которые направлены на выявление и обеспечение реализации прав и обязанностей субъектов землеустроительных правоотношений в строгом соответствии с нормами земельного права (*Сахаров П.Д.* Указ. соч. С. 12–15).

ганов или по ходатайству заинтересованных землепользователей. Осуществлялось землеустройство государственными землеустроительными органами.

Землеустроительные проекты составлялись при участии заинтересованных землепользователей и после утверждения переносились в натуру (на местность) с обозначением границ землепользований межевыми знаками установленного образца.

Установленная в порядке землеустройства внутрихозяйственная организация территории являлась обязательной для колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий.

Необходимо заметить, что советское законодательство и наука имели пробелы в части вопросов решения земельных споров в судебном порядке. Земельные иски стали возможны только с момента установления многообразия форм собственности, в СССР они не могли получить развитие, потому что с 1917 г. были уничтожены исторически сложившиеся формы и типы землевладения и землепользования. Режим землепользования и вся земельно-правовая сфера были подчинены административному способу управления земельными ресурсами и квазиобороту земельных участков. Последствия административного управления и разрешения споров выражались в неразвитости судебных межевых споров, т.е. споров о границах землепользований как самостоятельного типа общественных отношений.

Застой в землеустроительных работах в 1990-х годах был вызван главным образом проблемой недофинансирования, что привело к нарушению всей системы землеустройства. В числе других существенных проблем можно назвать:

- непродуманное осуществление земельной реформы с точки зрения правовой и научной обоснованности;
- изменение количества сельхозпредприятий, площади землевладений, землепользований и состава угодий в результате перераспределения земель;
- неэффективную организацию государственного контроля за использованием и охраной земель;
- и другие<sup>76</sup>.

Принятие Земельного кодекса РФ 2001 г., Федерального закона «О землеустройстве» 2001 г., а также целого ряда подзакон-

---

<sup>76</sup> См., например: Землеустроительная наука и образование XXI века. М.: Былина, 1999.

ных нормативных актов вывело землеустройство на новый качественный уровень. Федеральный закон «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ заложил основы современного регулирования землеустроительных отношений.

4

ЗК РСФСР 1922 г. предусматривал административно-квази-судебный порядок рассмотрения земельных споров, что не было особенностью именно советского периода. Выше мы уже говорили об административном порядке рассмотрения земельных споров в эпоху Российской империи, который сосуществовал с судебно-межевым разбирательством сначала в уездных, а затем окружных судах.

Согласно ст. 206 ЗК РСФСР 1922 г. для разрешения споров по земельным делам учреждались земельные комиссии: волостные, уездные и губернские, причем дела в земельных комиссиях рассматривались в порядке состязательного процесса.

Ведению земельных комиссий подлежали все спорные дела, возникавшие при землеустройстве, а также все споры о правах на землепользование, как-то: групповое или индивидуальное землепользование, выделы земли из общества, общие частные переделы земли, полное или частичное лишение пользователей находящейся в их пользовании земли в установленных законом случаях, изменение размеров, границ, местоположения и состава землепользования (землеустройство, мелиорация, дорожное строительство, отчуждение для государственных и общественных надобностей и т.д.), семейные разделы в части, касающейся раздела земли, и другие споры по землепользованию. Кроме того, к ведению земельных комиссий относилось утверждение всех без изъятия проектов землеустройства. Волостные и районные земельные комиссии состояли при соответствующих исполнительных комитетах и образовывались в составе председателя из числа членов исполнительного комитета по его назначению и двух членов. Члены волостной земельной комиссии избирались на волостном съезде советов, а в районных земельных комиссиях один член избирался районным съездом советов, а один назначался окружным земельным органом из числа землеустроителей. Все члены земельных комиссий при отправлении ими судебных обязанностей пользовались правами народных судей.

При всей специфичности организации работы земельных комиссий следует отдать должное процедурам назначения членов ко-

миссии, при котором учитывались все особенности земельных споров, имеющих в своей основе чаще всего землеустроительные ошибки, поэтому в составе комиссии был представлен и землеустроитель.

Общими началами землепользования и землеустройства от 15 декабря 1928 г. устанавливалось, что споры, возникающие при землеустройстве, а также споры о правах на землепользование и просьбы о восстановлении нарушенного владения разрешаются по месту нахождения земель, в отношении которых возникли соответствующие споры, в порядке, устанавливаемом законодательством союзных республик.

Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик<sup>77</sup> 1968 г. был также предусмотрен общий модельный порядок разрешения земельных споров. Земельные споры между колхозами, совхозами, другими государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами должны были разрешаться Советами министров союзных республик, Советами министров автономных республик, исполнительными комитетами краевых, областных, окружных, районных, городских, сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся в порядке, устанавливаемом законодательством союзных республик. Устанавливалось, что споры колхозов, совхозов, других государственных, кооперативных, общественных предприятий, организаций и учреждений одной союзной республики по вопросам пользования землей на территории другой союзной республики рассматриваются комиссией, образуемой на паритетных началах из представителей заинтересованных союзных республик. В случае, если комиссия не приходила к согласованному решению, споры по указанным вопросам подлежали рассмотрению Советом министров СССР.

Споры между совладельцами индивидуальных строений на землях городов, поселков городского типа и на отводимых исполнительными комитетами сельских Советов депутатов трудящихся земельных участках в сельских населенных пунктах о порядке пользования общим земельным участком должны были рассматриваться судами. Имущественные споры, связанные с земельными отношениями, рассматривались в порядке, установленном за-

---

<sup>77</sup> Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

конодательством Союза ССР и союзных республик. ЗК РСФСР 1970 г. применительно к земельным спорам воспроизводил в целом положения Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик с конкретизацией прав исполнительных органов власти. Так, согласно ст. 133 ЗК РСФСР, земельные споры рассматривались по заявлению одной из сторон исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов. Для подготовки материалов по разрешению земельных споров исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов могли в необходимых случаях образовывать комиссии из депутатов местных Советов народных депутатов, представителей землеустроительных органов и специалистов сельского хозяйства. Орган, рассматривающий земельный спор, принимал постановление (решение), в котором могли быть предусмотрены порядок исполнения постановления (решения) и мероприятия по восстановлению нарушенного права землепользователя.

Что касается основных видов земельных споров в 1970–1980-х годах, то это были следующие:

- споры, которые возникали в связи с предоставлением и изъятием земли для несельскохозяйственных целей;
- споры, возникавшие в процессе осуществления права землепользования, связанные с нарушением правомочий владения и пользования землей (эти споры, как правило, возникали между сельскохозяйственными и несельскохозяйственными землепользователями по поводу неправомерных действий последних, нарушавших право землепользования сельскохозяйственных предприятий и наносивших им большие убытки);
- споры, связанные с проведением межхозяйственного землеустройства (в связи с отводом земельного участка в натуре на основании решения о предоставлении земли, вынесенного уполномоченным на то органом государственного управления);
- споры между землеустроительными и государственными органами в связи с отказом последних утвердить предъявленный землеустроительный проект;
- споры между гражданами и колхозом в связи с отказом колхоза предоставить в пользование земельный участок<sup>78</sup>;
- наконец, споры о границах землеустраиваемых участков при составлении землеустроительного дела.

---

<sup>78</sup> *Иконицкая И.А.* Разрешение земельных споров. М.: Юридическая литература, 1973. С. 47–60.

Все эти споры, как мы уже говорили, разрешались в административном порядке, в них разбирались земельные права землепользователей. По мнению И.А. Иконицкой, большое количество земельных споров было связано с имущественными гражданскими спорами (имущественные споры, возникающие при изъятии земельных участков у прежних землепользователей и возмещении причиненного изъятием ущерба; имущественные споры, связанные с самовольным захватом колхозных земель и неправомерным снятием урожая сельскохозяйственных культур). Такого рода имущественные споры и споры смешанного характера (земельно-имущественные) разрешались судами. Поэтому нет противоречий в позициях И.А. Иконицкой и Г.А. Аксенева<sup>79</sup> по поводу природы земельных споров. Г.А. Аксенов в монографии 1958 г. излагает свою позицию так: «...общей чертой земельно-правового режима СССР является особый характер земельных споров, заключающийся в том, что всякий земельный спор может быть только спором о праве пользования, а не о праве собственности и что он не является имущественным спором»<sup>80</sup>. Таким образом, можно уверенно говорить о том, что характерной чертой чисто земельного спора являлся в советский период спор о землепользовании.

С момента введения в действие Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 г. земельные споры стали рассматриваться также судами общей юрисдикции и арбитражными судами в качестве второй инстанции. Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» соответствующие нормы ЗК РСФСР 1991 г. были признаны недействующими; граждане и организации получили право обращаться за защитой своих земельных прав непосредственно в суд<sup>81</sup>. Этим самым была подведена черта под целой «администра-

---

<sup>79</sup> Г.А. Аксенов считал, что в силу национализации земля в СССР перестала быть товаром, не имела стоимости, денежной оценки и была полностью изъята из гражданского оборота и потому земельные правоотношения не являются имущественными, эквивалентными отношениями и, следовательно, не могли быть отнесены к категории гражданско-правовых отношений (Аксенов Г.А. Указ. соч. С. 24).

<sup>80</sup> Там же. С. 39.

<sup>81</sup> Обзор научной литературы по классификации земельных споров см.: Савенко Г.В. Земельные иски в современном российском праве: постановка вопроса // Вестник гражданского права. 2016. № 4. С. 82–118.

тивной» эпохой и произошел возврат к судебному порядку рассмотрения земельных споров. В последующем изменился сам характер земельных споров, в результате чего возникли (или правильной даже сказать — были «восстановлены в правах») земельные иски, о чем подробный разговор состоится в гл. III и IV наст. изд.

### **§ 3. Правоустанавливающие и правоподтверждающие документы на земельные участки**

Вопрос о правоустанавливающих и правоподтверждающих документах на земельные участки за период с 1922 по 1991 г. ни в нашем академическом, ни в научно-практическом правоведении не затрагивался. Полагаем, что подобная несправедливость должна быть преодолена, так как вопрос об этих документах имеет важное практическое значение в деле защиты прав правообладателей при помощи как классических вещных исков, так и земельных исков. Для удобства в использовании обобщенных сведений мы осуществили обзор документов, разбив их на отдельные группы — много- и односоставные.

#### *1. Правоустанавливающие документы до 31 декабря 1991 г.:*

- акты о предоставлении земельных участков в бессрочное пользование для капитального строительства и последующей эксплуатации государственным, кооперативным и общественным организациям;
- нотариально удостоверенные договоры о праве застройки (заключенные до 26 августа 1948 г.);
- нотариально удостоверенные договоры о предоставлении земельных участков под строительство жилых домов на праве личной собственности (заключенные после 26 августа 1948 г.);
- нотариально удостоверенные договоры о предоставлении жилищно-строительным коллективам индивидуальных застройщиков земельных участков под строительство жилых домов (п. 2.1 Инструкции о порядке провед. регистр. жил. фонда 1985 г.);
- типовой договор (с 1965 г.), заключаемый отделом коммунального хозяйства с застройщиком под строительство индивидуального жилого дома на праве личной собственности (форма утверждена приказом Госстроя РСФСР и Министерством коммунального хозяйства РСФСР от 6 октября 1965 г. № 67) (п. 30 Инструкции о порядке отвода зем. уч. под индивид. жил. строит. на терр. РСФСР);

- решение исполкома городского, районного Совета депутатов трудящихся об отводе земельного участка (п. 26 Инструкции о порядке отвода зем. уч. под индивид. жил. строит. на терр. РСФСР);
- вступившие в законную силу решения суда, подтверждающие право застройки (п. 2.1 Инструкции о порядке провед. регистр. жил. фонда 1985 г.).

*2. Правоподтверждающие документы:*

- выписки из реестров государственных нотариальных контор об удостоверении договоров купли-продажи, мены и дарения, а также о выдаче свидетельств о праве на наследство и других нотариальных документов, устанавливающих переход права собственности на жилой дом (помещение) и права застройки, если выписки содержат все необходимые данные, подтверждающие переход права собственности и права застройки;
- выписки из реестра нотариальной конторы о совершении сделки, устанавливающей переход права застройки, относящиеся к периоду времени до 20 августа 1948 г. (п. 2.1 Инструкции о порядке провед. регистр. жил. фонда 1985 г.);
- государственные акты образца, принятого Постановлением Совета министров СССР от 6 марта 1975 г. № 199 «О выдаче землепользователям государственных актов на право пользования землей», которое утвердило единую для СССР форму государственного акта на право пользования землей.

*3. Документы двойной правовой природы (и правоподтверждающие, и землеустроительные):*

*Земельная запись* на право пользования землей, находящейся в черте города (1922–1948 гг.)<sup>82</sup>.

*4. Землеустроительные документы:*

*Акт об отводе земельного участка в натуре* (с 19 декабря 1966 г.; п. 30 Инструкции о порядке отвода зем. уч. под индивид. жил. строит. на терр. РСФСР).

*5. Документы производной правовой природы* (с 10 марта 1970 г.)<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Составлялась в соответствии со ст. 192 ЗК РСФСР 1922 г. и ст. 8 Положения о земельных распоряжках в городах. Состояла из трех частей: описание земельного участка с находящимися на нем строениями; отметки о земельной регистрации и выкопировки с реестрового плана в необходимом масштабе (например, 1:250).

<sup>83</sup> По состоянию на 10 марта 1970 г. действовали Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (утв. Законом СССР от

Для сельских населенных пунктов: решение общего собрания членов колхоза или собрания уполномоченных либо администрации совхоза, предприятия, организации и учреждения, утверждаемое исполнительным комитетом сельского Совета депутатов трудящихся, об отводе земельных участков рабочим, служащим, пенсионерам и инвалидам, проживающим в сельской местности, из состава земель, ранее предоставленных государством совхозам, предприятиям, организациям и учреждениям<sup>84</sup>.

*Вторичное землепользование*, производное от основного, первичного, существовало только в решениях самой организации или учреждения, а также в утверждающих решениях исполкомов<sup>85</sup>.

Ни Основы земельного законодательства Союза ССР, ни ЗК РСФСР от 1 июля 1970 г. не регулировали вопрос о выдаче государственных актов, подтверждающих возникновение вторичного пользования (на бессрочном праве). Выдача удостоверений была впоследствии предусмотрена только для временного пользования землей на основании ст. 19 ЗК РСФСР от 1 июля 1970 г.

Обратим особое внимание на то, что в настоящее время в практике защиты прав на земельные участки (впрочем, и на здания) как вещными исками (например, о признании права собственности или о признании права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, или негаторным иском), так и земельными исками (подробнее см. гл. III наст. изд.) все перечисленные нами документы активно используются сторонами спора в обоснование своих требований.

---

13 декабря 1968 г. № 3401-VII) (Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485). Они утратили силу в связи с изданием Постановления ВС СССР от 28 февраля 1990 г. № 1252-1 (Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 10. Ст. 130).

<sup>84</sup> Статья 12 Основ ЗК Союза ССР предусматривала правило, согласно которому колхозы, совхозы, другие предприятия, организации и учреждения в установленных законом случаях могут предоставлять из закрепленных за ними земельные участки *во вторичное пользование*. Порядок и условия вторичного землепользования определены ст. 25, 27, 28, 41, 42 и 43 настоящих Основ, а также другим законодательством Союза ССР и союзных республик (ч. 2 ст. 12 Основ ЗК Союза ССР). Аналогичная норма закреплена в ст. 65 ЗК РСФСР от 1 июля 1970 г.

<sup>85</sup> То, что такая земельно-правовая конструкция существовала в земельном праве еще до принятия Основ, подтверждает и Г.А. Аксененко: предоставление земельных участков первичными землепользователями вторичным (наделение) «не входит в функции распоряжения землей, а скорее относится по своему содержанию к функции внутрихозяйственного управления землей со стороны землепользователей» (Аксененко Г.А. Указ. соч. С. 239).

6. Действующие документы, подтверждающие права на земельные участки.

Массовая приватизация земельных участков в период проведения последней аграрной реформы сопровождалась и выдачей гражданам и юридическим лицам документов, подтверждающих права на них.

Самым ранним действующим и в настоящий момент документом, удостоверяющим права на землю, является *государственный акт на право собственности, бессрочного (постоянного) пользования*. Впервые он был назван в абз. 5 ст. 9 ЗК РСФСР: государственный акт на право собственности, бессрочного (постоянного) пользования выдается соответствующему сельскохозяйственному предприятию с указанием в нем размера земель, находящихся в государственной и коллективно-долевой собственности, списка собственников и земельной доли каждого из них. Однако только в сентябре 1991 г. Постановлением Совета министров РСФСР от 17 сентября 1991 г. № 493 «Об утверждении форм государственного акта на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей»<sup>86</sup> были установлены единые для РСФСР две формы государственного акта.

Впоследствии специалистами Роскомзема была разработана, а Комитетом по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве РФ утверждена Инструкция Роскомзема от 9 марта 1992 г. «О порядке выдачи (замены) государственных актов на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей»<sup>87</sup> (далее — Инструкция Роскомзема от 9 марта 1992 г.). Она определяла порядок составления, выдачи (замены) и хранения государственных актов.

*Государственный акт по форме № 1* должен был выдаваться гражданам, которым предоставляются земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, строительства гаражей, для иных целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства, а также предпринимательской деятельности (п. 1.3).

---

<sup>86</sup> Документ опубликован не был.

<sup>87</sup> Документ опубликован не был.

*Государственный акт по форме № 2* должен был выдаваться *предприятиям, учреждениям, организациям*, которым предоставляются земельные участки для сельскохозяйственного производства или для несельскохозяйственных нужд, а также *гражданам* для организации крестьянских (фермерских) хозяйств.

Согласно п. 1.8 Инструкции Роскомзема от 9 марта 1992 г. к государственному акту в качестве приложения выдается список собственников при передаче земельных участков в коллективно-долевую собственность гражданам из земель колхозов, других кооперативных сельхозпредприятий, акционерных обществ, в том числе созданных на базе государственных предприятий (при выдаче государственного акта по форме № 2). Важное значение в составе такого акта имеют графические данные — общие границы землепользования и указания смежеств на отдельных участках границы (например, от А до Б — такой-то смежный пользователь), а также указание площадей лесных и иных участков.

Что же касается земельных долей, то право на них первоначально должно было удостоверяться справкой, «выдаваемой в необходимых случаях» по форме, приведенной в приложении 1 к Инструкции Роскомзема от 9 марта 1992 г. По сути, в этом пункте Инструкции воспроизводились положения ст. 9 ЗК РСФСР 1991 г., содержание которой мы уже приводили выше.

Согласно п. 1.8 Инструкции государственные акты предназначались для выдачи не каждому участнику долевой (коллективно-долевой) собственности, а только предприятиям, в чьем пользовании ранее находилась земля. Именно в течение первого этапа аграрной реформы возникла неопределенность, чье же право должны удостоверять государственные акты. Какие-либо дополнительные разъяснения, письма или инструкции, разрешающие эту неопределенность, после 9 марта 1992 г. нам не известны. Государственные акты на право собственности на землю образца 1991 г. не могли юридически безупречно удостоверить возникновение права долевой собственности на землю<sup>88</sup>.

Форма свидетельства на право собственности на землю, которое должно было иметь силу до оформления государственного акта, порядок выдачи такого свидетельства и его регистрации

---

<sup>88</sup> *Савенко Г.В.* Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения / под ред. А.А. Ялбулганова. М.: ЦППИ, 2009. С. 26.

установлены письмом Государственного комитета РСФСР по земельной реформе и поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств от 13 января 1992 г. № 3-14/60<sup>89</sup> (далее — письмо Госкомзема от 13 января 1992 г.). Предусматривалось, что эти свидетельства выдаются гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям на основании принятых органами местной администрации решений о предоставлении земельных участков районными (городскими) комитетами по земельной реформе и земельным ресурсам, а в сельских населенных пунктах — руководителями исполнительных органов сельских (поселковых) Советов народных депутатов. При наличии планово-картографических материалов вместе со свидетельством должен был выдаваться чертеж, план (выкопировка с плана) землепользования с указанием границ земель, предоставляемых в собственность или пользование. Так как на начало 1992 г. в законодательных актах о земельной реформе не содержалось четкого и недвусмысленного указания на характер долевой собственности, которая должна возникнуть у граждан после приватизации земли, то и формы свидетельства, утвержденные письмом Госкомзема от 13 января 1992 г., не могли служить эффективным инструментом закрепления новой аграрной политики. Такие свидетельства выдавались чаще всего сельскохозяйственным предприятиям. Они удостоверяли право постоянного (бессрочного) пользования землей под производственными объектами. Но в них вписывались и право аренды, и даже (с конца 1992 г.) сведения о земельных участках, предоставленных в общую долевую собственность.

Еще одна форма свидетельства о праве собственности на землю была введена Постановлением Правительства РФ от 19 марта 1992 г. № 177 «Об утверждении форм свидетельств о праве собственности на землю, договора аренды земель сельскохозяйственного назначения и договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения»<sup>90</sup>. Это свидетельство, задуманное как временный документ, действующий до выдачи соответствующего государственного акта, выдавалось райкомземами также на имя юридических лиц (сельскохозяйственных предприятий) после утверждения проектов перераспределения земель. Эта же форма свидетельства использовалась для подтверждения (оформле-

---

<sup>89</sup> Документ опубликован не был.

<sup>90</sup> Российская газета. Спецвыпуск. 15 апреля 1992.

ния) права пожизненного наследуемого владения и права (бессрочного) постоянного пользования (п. 2 Постановления № 177). Право пожизненного наследуемого владения также могло подтверждаться и выдачей государственного акта по форме № 1, который был утвержден еще 17 сентября 1991 г.

Указанные свидетельства подтверждают право собственности и иные права граждан на земельные участки в границах населенных пунктов. Если речь идет о КФХ, то свидетельства подтверждают отведение им для деятельности отдельных земельных участков (ЗУ). Большинство из них включает и графические данные — изображение конфигурации земельного участка. При этом схема не сопровождается указанием на координаты межевых знаков; отсутствуют указания смежеств на отдельных участках границы. Копии свидетельств включают в межевые планы в случае уточнения местоположения границ ЗУ. Как доказательства указанные свидетельства, а также государственные акты используются в делах:

- по искам о признании недействительными результатов межевания;
- по искам об установлении границ земельного участка;
- по искам о признании права собственности на жилые дома;
- по искам о признании права собственности на земельные участки (как под индивидуальными жилыми строениями, так и крестьянских (фермерских) хозяйств).

Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1767 утверждены форма свидетельства на право собственности на землю и порядок регистрации этих свидетельств государственными органами. Выдача каждого свидетельства сопровождалась регистрационной записью об этом в райкомземе, что послужило началом составления базы данных об изменениях в составе участников долевой собственности. Напомним, что впоследствии, после введения в действие Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, сотрудники районных отделов Управлений Роснедвижимости (последним архивы были переданы райкомземами) даже некоторое время осуществляли государственную регистрацию прав при совершении сделок с земельными долями. Эти новые свидетельства не имели ничего общего ни с государственными актами по форме № 1 и № 2, ни с формой свидетельств, которые были утверждены ранее. Согласно п. 3 Указа № 1767 данное свидетельство является документом, удостоверяющим право собственности на земельный участок, и

служит основанием при совершении сделок купли-продажи, залога, аренды, а также при осуществлении иных действий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком в соответствии с действующим законодательством. Осуществление «иных действий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком» означает в числе прочего возможность участвовать в общих собраниях участников долевой собственности. В 1994–1996 гг. подготовлено 11,3 млн свидетельств на земельные доли; выдано 10,7 млн (92,2% общего количества)<sup>91</sup>. В настоящее время свидетельство образца от 27 октября 1993 г. удостоверяет право собственности на земельную долю наравне со свидетельством о государственной регистрации права.

С введением в действие Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество записи о возникновении, изменении и прекращении права начали вноситься в ЕГРП. Свидетельства о государственной регистрации права с указанием даты внесения сведений в ЕГРП и номера регистрационной записи с 1998 г. заменили собой и государственные акты, и свидетельства образца 1992 г., и свидетельства на земельные доли образца 1993 г. При этом документы старого образца в настоящее время сохраняют свою юридическую силу. С 15 августа 2016 г. выдача свидетельств о государственной регистрации права была прекращена. Возникшее после этой даты право на земельные участки подтверждается только выпиской из ЕГРП. С вступлением в силу с 1 января 2017 г. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» возникшее ранее право также подтверждается выпиской из ЕГРН.

В заключение также кратко укажем на документы, подтверждающие право на земельные участки в двух относительно молодых субъектах Российской Федерации — в Республике Крым и в городе Севастополе. До внесения в ЕГРН сведений о возникшем ранее праве на земельный участок и выдачи из него выписки сохраняют свою юридическую силу все выданные ранее юридическим лицам «державні акти на право колективної власності на землю» (государственные акты на право коллективной собственности на землю (земельные участки сельскохозяйственного назначения)), а также «державні акти» на право собственности, которые выдавались гражданам после так называемого распаивания земель (вы-

---

<sup>91</sup> Волков С.Н. Землеустройство. Т. 8. Землеустройство в ходе земельной реформы (1991–2005 годы). М.: КолосС, 2007. С. 48.

дела в натуре). Эти же акты подтверждают права (включая «постійне користування» — постоянное пользование) и на участки других категорий. Указание об этом содержится в ст. 12 ФКЗ от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ: в новых субъектах РФ действуют документы, в том числе подтверждающие право собственности, право пользования, выданные государственными и иными официальными органами Украины, государственными и иными официальными органами Автономной Республики Крым, государственными и иными официальными органами города Севастополя, без ограничения срока их действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, государственных органов Республики Крым или государственных органов города федерального значения Севастополя, если иное не предусмотрено ст. 12.2 данного федерального конституционного закона, а также если иное не вытекает из самих документов или существа отношения.

#### **§ 4. Приватизация земельных участков в 1992–2016 гг. и землеустроительный аспект земельной реформы**

##### 1

Правовые основы приватизации земель в Российской Федерации необходимо рассматривать в неразрывной связи с вопросами эволюции правового регулирования приватизации земли с 1990-х годов, когда, собственно, и стартовала земельная реформа. Реализация этой реформы осуществлялась путем постепенного нормативно-правового регулирования земельных отношений. Характерной особенностью этого периода являлось то, что приватизация в условиях исключительной собственности государства на землю выступала первичным способом приобретения права частной собственности на земельные участки физическими и юридическими лицами. Насколько были масштабны мероприятия по реализации земельной реформы, видно из следующего: с 1991 по 2001 г. в области землепользования, межевания (землеустройства) в России на федеральном уровне было принято 32 закона, 53 указа Президента Российской Федерации, 180 постановлений правительства, 242 нормативно-правовых акта Госкомзема<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Там же. С. 12.

**Savenko, G. V., Yalbulganov, A. A.** Land Parcels: Formation, Surveying, and Land Lawsuits (from the mid-18th to the early 21st century) [Text] / G. V. Savenko, A. A. Yalbulganov ; National Research University Higher School of Economics. — Moscow: HSE Publishing House, 2017. — 272 pp. — 500 copies. — ISBN 978-5-7598-1558-7 (pbk.). — ISBN 978-5-7598-1631-7 (e-book).

This book, for the first time in Russian research tradition, explores the issues of land formation and surveying in the context of land lawsuits from mid-18th century till present day. The authors extensively use the combination of historical and juridical methods of research based on the works of surveying engineers and lawyers in the period of Russian empire. The book demonstrates that land lawsuits can be separated, within the modern law, as a stand-alone group of the ways of defending the land rights.

The book is designed for lawyers, judges, and cadastral engineers, as well as for undergraduate students specializing in land matters.

*Научное издание*

Савенко Георгий Владимирович,  
Ялбулганов Александр Алибиевич

**Земельные участки:  
образование, межевание и земельные иски  
(вторая половина XVIII — начало XXI в.)**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*  
Редактор *М.С. Ковалева*  
Художественный редактор *А.М. Павлов*  
Компьютерная верстка и графика: *Н.Е. Пузанова*  
Корректор *О.И. Ростковская*

Подписано в печать 27.10.2017. Формат 60×88 1/16. Гарнитура Newton.  
Усл. печ. л. 16,5. Уч.-изд. л. 15,1. Тираж 500 экз. Изд. № 2097

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,  
тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»  
Филиал «Чеховский Печатный Двор»  
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1  
www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru, тел.: 8 (499) 270-73-59