

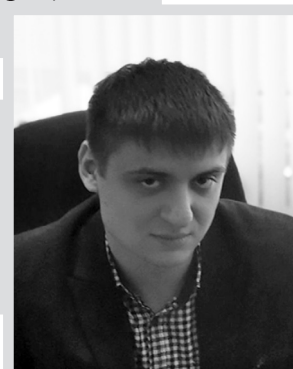
УДК 347.235

## Становление и развитие законодательного регулирования права собственности на земельный участок



### **Пронина Ю.О.**

Кандидат экономических наук,  
доцент кафедры гражданского права  
Юго-Западного государственного университета (Курск)



### **Берлов К.Д.**

Аспирант кафедры гражданского права  
Юго-Западного государственного университета (Курск)

*Статья посвящена исследованию становления и развития законодательного регулирования права собственности на земельный участок в Российской Федерации. По итогам изучения утраченных и действующих нормативных актов авторы приходят к выводу, что законодатель последовательно расширяет возможности граждан по реализации права собственности на земельный участок.*

*Ключевые слова: земельный участок, право собственности, правовое регулирование, закон, Земельный кодекс Российской Федерации*

Общеизвестно, что в настоящее время земельный участок является основой для осуществления экономической деятельности. Вопрос владения, пользования и распоряжения земельным участком в любом государстве на всех исторических этапах был одним из центральных, потому что от этого зависит, каким образом субъекты правоотношений могут распоряжаться природным ресурсом, позволяющим извлечь экономическую выгоду.

В.И. Романов подчеркивает, что право собственности как институт частного права имеет глубокие исторические корни и характерно для каждой правовой системы [1, с. 123]. Предназначение законодательного регулирования права собственности на земельный участок в государствах древнего мира состояло в осуществлении охранных и защитных мероприятий прав собственника.

Если сравнивать правовые механизмы защиты права собственности древних времен и современности, то можно установить, что в древний период они были соотносимы с уголовно-правовыми

средствами защиты нарушенного права. Например, в Законах Хаммурапи как одном из древнейших памятников права, в ст. 6 было отражено положение о том, что в случае кражи храмового или дворцового имущества виновное лицо предавалось смерти [1, с. 124]. Более того, наказание было предписано и для лица, которое приняло краденое имущество.

Известно, что основой цивилистической науки стало римское право, которое знало институт права собственности за землю. Именно классическими юристами Рима были установлены положения, характеризующие право собственности: право употреблять свои вещи; право собирать свои плоды с вещей; право распоряжения вещами, отказа от них, а также их уничтожения [1, с. 124].

Вышесказанное подтверждает, что «триада» прав собственника имела место в римском праве. Существовала следующая классификация права собственности на землю: государственная собственность, общинная собственность, а также частная собственность. Земля как объект вещного права могла стать

предметом договора купли-продажи, а ее переход по договору осуществлялся с помощью манципации – торжественного обряда с передачей правообладателю комка земли с продаваемого земельного участка. При этом осуществлялось произношение особых формул в присутствии пяти свидетелей.

Сложность данного обряда свидетельствует о том, что земельный участок уже во времена действия норм римского права представлял собой особый объект права, сделки с которым были усложнены. Здесь можно провести некую аналогию с современностью: заключение, исполнение и расторжение договора купли-продажи земельного участка сопровождается повышенными требованиями законодателя в части формы договора, акта приема-передачи земельного участка, а также процедуры государственной регистрации перехода права собственности на земельный участок.

Если говорить о становлении и развитии права собственности на землю в России, то можно утверждать, что для периода Древней Руси характерно обеспечение интереса по охране феодальных землевладений. Причина такой политики заключалась в том, что владельцы земельных участков были опорой для государственной власти. В этот период развития Древнерусского государства основным собственником земельных участков выступал сам государь, а с другой стороны были феодалы, использующие труд зависимых крестьян.

Конец XV в. был ознаменован тем, что для феодалов были установлены ограничения и были заложены основы для формирования нового социального класса дворян. Во-второй половине XVI в. была произведена опись вотчинных земель, благодаря которой произошло упорядочение финансовой и налоговой системы [2, с. 48]. Таким образом, до XVIII в. регулирование права собственности на земельный участок было развито достаточно слабо и существенно зависело от интересов государственной политики.

В XVIII в. был запущен процесс межевания, в результате которого в Российской империи впервые произошло образование систематизированного земельного фонда [2, с. 49]. Данный процесс оказал положительное влияние на законодательное регулирование права собственности на земельный участок, потому что был введен их четкий повсеместный учет, легализация прав владения, пользования и распоряжения. Как справедливо замечает А.С. Жаров, отрицательным в процессе межевания земель в XVIII в. стало то, что право собственности необходимо было документально подтверждать, что привело к лишению права собственности на земельный участок у более незащищенных слоев населения [3, с. 53].

Развитие капиталистических отношений привело к тому, что ко второй половине XIX в. в Российской империи появились новые способы приобретения в

собственность земельных участков. Например, Указ 12 декабря 1801 г. позволил мещанам и купцам покупать землю, тем самым круг собственников земельных участков был расширен [3, с. 53].

Необходимость существенного реформирования земельного оборота во-второй половине XIX в. была обусловлена рядом факторов. Так, отношения помещиков и крепостных крестьян тормозили экономическое развитие страны, прежде всего, это относилось к сельскому хозяйству. Кроме того, в обществе наблюдались противоречия между социальными группами по поводу использования земельных участков. Стало очевидно, что крепостные крестьяне как самая многочисленная группа в обществе должна получить полноправие, а его представители должны были стать участниками гражданско-правового оборота [3, с. 54].

Правление Александра II прошло под знаком «Великих реформ», которые начались с 1861 г., с отмены крепостного права. Сущность отмены крепостного права как раз и состояла в том, чтобы распределить земельные участки таким образом, чтобы помещики не остались без собственности, а крестьяне получили возможность самостоятельно заниматься земледелием в целях извлечения прибыли. Согласно задумке государственной власти, крестьяне, получившие личную и экономическую свободу, получили от 2,5 до 5,7 десятин земли в собственности при условии осуществления так называемых «выкупных платежей» [3, с. 55].

Таким образом, за помещиками оставалось право собственности на земельный участок, крестьяне могли осуществлять право пользования, но по итогу осуществления выплат и отработок могли получить его в собственность. Г.И. Смирнова отмечает, что на начальном этапе крестьянской реформы слишком малое количество крестьян получили земельные участки в собственность [4, с. 268].

Следующим событием в истории развития права собственности на земельный участок в России стало учреждение 18 мая 1882 г. Крестьянского банка, который упрощал приобретение земельных участков на праве собственности, однако к существенным изменениям положениям в гражданско-правовом обороте это не привело [4, с. 269].

Начало XX в. связано с аграрной реформой, которая объединяет Указы от 8 ноября 1905 г., 4 и 15 ноября 1906 г., а также Закон от 14 июня 1910 г. Цель издания указанных выше нормативных актов – замена общинного крестьянского землевладения частным землепользованием [4, с. 270]. Это представляло собой комплекс мер по передаче земель в собственность крестьян, оказание помощи государства в приобретении земель на льготных условиях путем скупки земельных участков, принадлежащих помещику с целью повышения производительности труда. Сущность реформы состояла

в переходе от права общественной собственности на землю к праву личной собственности. До 1917 г. реформа не была завершена, но ее следствием стало появление трех правовых режимов земельного участка: право общественной собственности, право личной собственности, право аренды.

В 1917 г. право собственности на земельный участок претерпело существенную трансформацию. На II Съезде народных депутатов был принят Декрет «О земле» от 8 ноября 1917 г. Если в Российской империи в последние годы развития отдавался приоритет частной собственности, то в первые годы власти большевиков был провозглашен абсолютный приоритет общественной собственности: «земля общая и принадлежит рабоче-крестьянскому государству» [4, с. 270]. В данном документе имелась определенная часть «Наказа о земле», который полностью отменил институт частной собственности на землю.

Кроме того, данный нормативный акт определил юридическую судьбу земельных участков, принадлежащих помещикам: они конфисковались и переходили в волостные комитеты и уездные Советы крестьянских депутатов. Особенность правового режима земельных участков состояла в том, что она полностью передавалась в государственную собственность, а затем на безвозмездной основе переходила к крестьянам, при этом наемный труд был запрещен, а частная собственность полностью отменена.

Нормативное регулирование правового режима земельного участка развивалось достаточно быстро ввиду стремительной социально-экономической трансформации общества. В конце 1917 г. был принят Декрет СНК «О запрете сделок с недвижимостью», в 1918 г. – Декрет ВЦИК «О лесах», а также Декрет СНК РСФСР «О недрах земли».

Первая Конституция РСФСР 1918 г. содержала в себе принцип социализации земли, закрепила на конституционном уровне отмену частной собственности, а сама земля стала общенародным достоянием. Основа права на землю – ее бесплатное использование. Положения Конституции 1918 г. были конкретизированы в Законе «О социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию» 1919 г.

Первый единый кодифицированный акт, связанный с правовым режимом земельных участков, был принят в 1922 г. – им стал Земельный кодекс РСФСР, в котором появилось легальное определение категории «трудовое землепользование», никаким образом не соотносившееся с правом собственности в классическом его понимании. Гражданам предоставлялось право использования земель в сельскохозяйственных целях, ограничений по срокам не было, но владение земельными участками было государственным. Кроме того, в Земельном кодексе РСФСР 1922 г. было отражено положение,

что вся земля республики является собственностью рабоче-крестьянского государства и в целом образует единый земельный фонд.

Позже был принят законодательный акт, распространяющий свою юрисдикцию на всю территорию Союза Советских Социалистических Республик: «Общие начала землепользования и землеустройства», которые были утверждены ЦИК СССР в 1928 г.

Следующий этап развития земельного законодательства был связан с земельными реформами 1953 г. и 1956 г. Несмотря на то что была предпринята очередная попытка реформирования правового режима использования земельных участков, главный постулат о государственной собственности на землю был сохранен [3, с. 56].

Советское государство постепенно менялось, и в обществе появилось понимание того, что использование положения о том, что граждане не могут иметь земельные участки в собственности, оказалось неэффективным. К 1990 г. назрела острая необходимость реформирования земельного законодательства в части расширения прав граждан при использовании земельных участков.

Новым этапом становления земельного законодательства стало появление категорий «пожизненное наследуемое владение земельным участком» и «постоянное бессрочное пользование», которые стали собирательными ограниченными вещными правами, так или иначе, ранее отраженных в Земельном кодексе РСФСР 1970 г., а также иных нормативных актах. При этом в виде, аналогичном современному Земельному кодексу Российской Федерации и Гражданскому кодексу Российской Федерации, они были закреплены в «Основах законодательства о собственности Союза ССР и союзных республик о земле» 1990 г.

Земельная реформа, коренным образом изменившая понимание сущности основного вещного права, позволяющего определять юридическую судьбу земельного участка, берет свое начало в 1990-1991 гг. На первых этапах реформы было принято множество нормативных правовых актов, меняющих подход к правовому режиму земельных участков в РСФСР: Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» № 348-1, Закон РСФСР «О земельной реформе» № 374-1, обозначивший общую концепцию земельной реформы.

Отправной точкой существенного изменения законодательного регулирования права собственности на землю стало принятие Постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 3 декабря 1990 г. «О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса» [4, с. 272]. Также был разработан и принят новый кодифицированный нормативный акт, который впервые с 1917 г. провозгласил, что право собственности на земельный участок имеет не только

государство, но и граждане наряду с общественными объединениями.

К моменту проведения масштабной реформы, связанной с оборотом земельных участков, накопилось множество проблем, причиной которых стала несогласованность действующего на тот момент законодательства, его отставание от реалий экономического оборота.

Перед органами государственной власти стояло множество задач:

1) проведение оценки земельных участков в денежной форме;

2) разработка законодательных основ для легализации различных форм частной собственности на земельные участки;

3) наделение дополнительными полномочиями и расширение существующих полномочий органов местного самоуправления в части владения, пользования и распоряжения земельными участками;

4) разграничение земельных участков в зависимости от уровня органов власти, которым они принадлежат (федеральный уровень, уровень субъектов Российской Федерации, местный уровень);

5) информационное просвещение населения о праве собственности на земельный участок, а также разработка и внедрение способов включения общественности в решение спорных вопросов, касающихся права собственности на земельный участок.

С 1991 г. началась массовая приватизация земельных участков и государственной собственности, т.е. их переход в частную собственность физических лиц и коммерческих организаций. Следующий этап земельной реформы продлился вплоть до 1993 г. В этот же период происходила реорганизация колхозов и совхозов. Одним из основополагающих документов на этом этапе земельной реформы в Российской Федерации являлся Указ Президента Российской Федерации от 27.10. 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России».

На наш взгляд, самым важным этапом в становлении права собственности на земельный участок, который соответствует всем представлениям о нем в правовом государстве, а также международным стандартам, является принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. В этом нормативном акте произошло закрепление конституционных гарантий права частной собственности в ст. 35, в том числе распространяющееся на земельные участки. Кроме того, была гарантирована защита основных видов собственности: частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст. 8 Конституции Российской Федерации).

В полной мере сущность права на земельный участок на уровне Основного закона страны отражена в ст. 36, согласно положениям которой гражданам и объединениям гарантировано право на частную

собственность земли, а также заложены основы законодательного регулирования земельных правоотношений, которые должны определяться отдельным федеральным законом.

Принятие ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации в 1994 г. (гл. 17. Право собственности и другие вещные права на землю) стало начальным этапом формирования специального законодательного регулирования права собственности на земельный участок. В его положениях было установлено содержание права собственности на земельный участок, а также определена категория «земельный участок как объект права собственности».

Завершающий этап формирования законодательной базы права собственности на земельный участок связан с принятием Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. Данный нормативный акт систематизировал виды и формы права собственности на земельный участок и определил приоритет частной собственности, создав правовые гарантии его использования. В Гражданском кодексе Российской Федерации было установлено, что использование земель в сельскохозяйственных целях определяется специальным законом, что вызвало необходимость принятия Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения».

Тенденция развития законодательного регулирования права собственности на земельный участок в настоящее время видится в конкретизации правомочий собственников земельных участков, а также процедур по предоставлению гражданам земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. В частности, отмечается важность административных регламентов, детализирующих заключение договора купли-продажи и аренды земельного участка, находящегося в муниципальной собственности [5, с. 28]. Также на реализацию права собственности на земельный участок в Российской Федерации неизбежно будет оказывать влияние цифровизация, о чем уже высказываются ученые в своих исследованиях [6, с. 158].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что становление права собственности на земельный участок проходило в контексте его экономического использования. На ранних этапах развития государств мира земельный участок был мерилом положения человека в обществе и основой деятельности людей, которая преимущественно носила сельскохозяйственный характер. Основы содержания права собственности на земельный участок были заложены римскими юристами.

Становление права собственности на земельный участок в России было непосредственно связано с государственной политикой: обеспечение земельными участками укрепляло позиции власти. До



1917 г. развитие права собственности на земельный участок шло следующим образом: государство обеспечивало землей привилегированный социальный класс населения, произошло закрепощение крестьян, собственность на землю была сосредоточена у государства и помещиков-дворян. К началу XIX в. пришло понимание, что действующее распределение собственности на землю тормозит экономическое развитие государства, но только к середине века произошла попытка формирования института частной собственности на земельные участки у большинства населения. Однако высокая вероятность сопротивления помещиков и риск очередного государственного переворота помешали на первых этапах после отмены крепостного права прийти к институту частной собственности.

Серьезный шаг в этом направлении был сделан с проведением Столыпинских реформ начала XX в., остановленных из-за революционных событий 1917 г. Советский период ознаменован полным отрицанием частной собственности на землю и абсолютным приоритетом государственной, а также были разработаны специальные ограниченные вещные права, заменяющие право собственности на земельный участок: право пожизненного наследуемого владения и право постоянного бессрочного пользования. Однако развитие гражданско-правового оборота показало, что без частной собственности на землю экономический рост невозможен и к моменту распада СССР были заложены направления земельной реформы, проведение которой завершилось принятием Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации.

В целом, можно говорить, что развитие института права собственности на земельный участок с XVIII в. до 1917 г. и с 1917 г. по настоящее время шло по циклу: от полного приоритета государственной собственности к появлению, развитию и защите института частной собственности.

### Литература:

1. Романов В.И. Право собственности на землю в России: понятие, содержание, история становления // Марийский юридический вестник. – 2005. – № 4. – С. 123-132.
2. Дугарова С.Ж. Институт частной собственности на землю в русском праве: особенности возникновения и развития // Актуальные вопросы цивилистики. Материалы Всерос. науч.-практ. конф. с международным участием, посвященной 25-летию юрид. факультета Бурятского гос. ун-та им. Доржи Банзарова. – Улан-Удэ, 2019. – С. 48-53.
3. Жаров А.С. Земельная политика и земельные отношения в России: прошлое и настоящее // Вестник Московского государственного областного университета. – 2019. – № 2. – С. 52-65.
4. Смирнова Г.И. Историческое развитие права собственности граждан на землю // Международная научная конференция, посвященная 175-летию К.А. Тимирязева. – М., 2018. – С. 268-273.
5. Пронина Ю.О., Берлов К.Д. Значение муниципальных правовых актов в регулировании процедуры заключения договора аренды земельного участка, находящегося в муниципальной собственности (на примере города Курска) // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2021. – № 2. – С. 26-29.
6. Филиппов П.М., Садков А.Н., Котельников Н.В. Кадастровая деятельность и необходимость совершенствования ее правового регулирования в условиях цифровизации учетов объектов недвижимости // Алтайский юридический вестник. – 2021. – № 2 (34). – С. 155-160.

## Formation and Development of Legal Regulation of Ownership of a Land Plot

*Pronina Y.O., Berlov K.D.  
Southwest State University*

*The article is devoted to the study of the formation and development of the legal regulation of the right of ownership of a land plot in the Russian federation. based on the results of the study of the current regulations that have become invalid, the authors come to the conclusion that the legislator consistently expands the opportunities of citizens to exercise the right of ownership of a land plot.*

*Key words: land plot, property right, legal regulation, law, land code of the Russian federation*