

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ LEGAL SCIENCES



УДК 342 : 94(470)

<http://doi.org/10.37493/2409-1030.2022.2.14>

С. Ю. Королёв

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТ ДРЕВНЕЙ РУСИ ДО НАЧАЛА XX ВЕКА

В статье дается подробный анализ развития правового института государственного земельного контроля (надзора) начиная с периода Древнерусского государства до начала XX века. Актуальность статьи обусловлена большим вниманием государства к обозначенной сфере сегодня, о чем свидетельствуют частое изменение законодательства, регулирующее контрольно-надзорную деятельность в сфере земельных отношений. Цель статьи заключается в проведении правового анализа нормативных актов действующих в области государственного земельного надзора в обозначенный исторический интервал времени. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя законодательство, автор определяет момент начала формирования в России законодательства о земельном контроле (надзо-

ре), задачи, стоящие перед государством на отдельных этапах развития данного направления деятельности. На основе результатов проведенного исследования выявляются общие для всех исторических отрезков закономерности и тенденции.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, правовое регулирование, история права, государственный земельный контроль, надзор, функция управления, эффективное использование земли, охрана земель.

Для цитирования: Королёв С. Ю. Генезис правовой политики в сфере государственного земельного контроля (надзора) в Российской Федерации: от Древней Руси до начала XX века // Гуманитарные и юридические исследования. 2022. Т. 9 (2). С. 274–278. DOI: 10.37493/2409-1030.2022.2.14

Stanislav I. Korolev

GENESIS OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF STATE LAND CONTROL (SUPERVISION) IN THE RUSSIAN FEDERATION: FROM ANCIENT RUSSIA TO THE BEGINNING OF THE XX CENTURY

The article provides a detailed analysis of the development of the legal institution of state land control (supervision) from the period of the Old Russian state to the beginning of the twentieth century. The relevance of the article is due to the great attention of the state to the designated area today, as evidenced by frequent changes in legislation regulating control and supervisory activities in the field of land relations. The purpose of the article is to conduct a legal analysis of regulations in force in the field of state land supervision in the designated historical time interval. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the legislation, the author determines the moment of the beginning of the formation of legislation on land control

(supervision) in Russia, the tasks facing the state at certain stages of the development of this area of activity. Based on the results of the conducted research, patterns and trends common to all historical segments are revealed.

Key words: legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, legal regulation, history of law, state land control, supervision, management function, effective use of land, land protection

For citation: Korolev S. I. Genesis of legal policy in the field of state land control (supervision) in the Russian Federation: from Ancient Russia to the beginning of the XX century // Humanities and law research. 2022. V. 9 (2). P. 274–278. DOI: 10.37493/2409-1030.2022.2.14

Как и любое явление, возникающее в обществе, исследовать правовой институт государственного контроля (надзора) за охраной и использованием земель в России, невозможно, не обращаясь к истории его развития. Поэтому, применение таких методов исследования как

сравнительно-правовой и исторический, является той необходимостью, которая позволяет выявить тенденции возникновения и развития различных общественных процессов и реакции государства на их правовое регулирование [6]. Известный немецкий историк права профессор И. Колер

говорил по этому поводу: «Историческое познание освобождает нас, оно снимает с наших глаз ту повязку, которая мешает нам видеть сущность явлений. Там, где прежде мы могли лишь ощупью узнать их внешние очертания, мы теперь познаем их внутренний смысл; ибо как все существующее и человеческое общество есть результат развития, которое совершается по неизменным законам и направляется кроющим в человечестве духом Божества. Историческая эволюция и есть внешнее проявление этого процесса, в котором присущее человечеству стремление к идеалу неизменно пробивается наружу, как цветок из ростка, в урочное время» [10].

В своем становлении правовой институт государственного земельного контроля (надзора) в России прошел несколько этапов, каждый из которых имел свои особенности и отличительные черты, обусловленные развитием государственности и правовой системы.

Законодательное закрепление он получил в период проведения крестьянской реформы 1861 года. Но, косвенные упоминания о нем, мы находим уже в самых первых источниках Древнерусского права, появившихся на рубеже IX–XII вв., которые, не давая четкого понятия, закрепляли контроль за охраной и использованием земель в различных его проявлениях, в частности, через установление мер ответственности за нарушение сложившегося порядка пользования землей. Так, ст. 34 Краткой редакции Русской Правды устанавливала высокий штраф за порчу межевых знаков: «А иже между переореть любо перетесь, то за обиду 12 гривнъ» [14]. В буквальном переводе означает: «А если (кто-либо) перепашет между или уничтожит межевой знак на дереве, то (платить) 12 гривен вознаграждения потерпевшему» [13]. Данные нормы свидетельствуют о деятельности сформировавшихся на тот момент органов управления (городовые и местные общины, сотни, верви, княжеская администрация [8, с. 16]), направленной на соблюдение землепользователями установленных требований по использованию земель. Тем самым, подчеркивается забота Древнерусского государства (Киевской Руси) об обеспечении устойчивости земельного правопорядка [20]. Однако, учитывая применение в Русской Правде казуального, или формального способа обработки материала: из реальной жизни правового обычая, судебной практики, византийского права брался конкретный казус, решение которого Русская Правда определяла сама [8, с. 18], можно говорить о том, что земельный контроль возник задолго до образования Древнерусского государства и регулировался нормами обычного права.

Нормативные правовые акты периода феодализма в России (XII–XV вв.) отражали уже более высокую ступень развития права по сравнению с законодательством Киевского государства: для

них характерна большая системность в изложении норм, формулирование некоторых общих положений и понятий, в том числе и в области земельных отношений. Запрещался самовольный захват земли [12]. Согласно Псковской Судной грамоте контрольным органом по всем земельным вопросам являлись господа: князь, посадник, сотские. Именно эти люди определяли действительность земельных грамот [15].

Таким образом, на заре становления Российского государства и права, контрольная деятельность органов управления сводилась, прежде всего, к обеспечению соблюдения прав собственности на землю, а также фискальных интересов самого государства, что свидетельствует о направленности контрольно-надзорной деятельности в сторону наблюдения за использованием земли как недвижимого имущества, а не как природного объекта. Функция контроля (надзора) за охраной и использованием земель как компонента природной среды, в современном ее понимании, принадлежала самим землевладельцам, которыми был выработан целый комплекс природоохранных мер, направленных на сохранение качества земельного фонда. Они состояли в правильном применении той системы земледелия (паровой, лесопольной, залежной), которая была пригодна в местных природно-климатических условиях. В свою очередь, система земледелия включала рациональное использование земли, определенную смену и чередование культур, пригодные приемы обработки почвы и ее удобрения [6].

Такое смещение приоритетов вполне объяснимо и обусловлено, на наш взгляд, рядом факторов. В частности, тем, что на ранних стадиях развития общества и государства воздействие на природу, как в целом, так и на отдельные ее составляющие было минимальным, в основном для удовлетворения человеком своих собственных нужд и биологических потребностей. Такое воздействие укладывалось в границы допустимого законами биосферы коридора [5]. Однако, здесь следует обратить внимание на влияние христианства, возникновение которого на Руси, как известно, относится к IX–X вв. В отличие от языческих религий, где человек обожествляет природу, в христианстве, заложена концепция по возвышению человека над природой [1], хотя и содержится немало экологических истин [3].

Последующие нормативные правовые акты, появившиеся в период сословно-представительной монархии в России (XVI–XVII вв.), период Российской Империи (XVIII – начало XIX вв.), сохранили указанную выше тенденцию.

Судебник 1497 г. определял порядок охраны земельных участков, включая в себя статьи об огораживании пашен и пожен. Вводилась в действие ответственность за повреждение изгородей,

учинение потрав, повреждение или уничтожение межевых знаков и запашку чужой земли. Эти же нормы были положены в основу Судебника 1550 г. Круг регулируемых в нем вопросов стал значительно шире, увеличилось число деяний в сфере землепользования, признаваемых преступлениями. Кроме того, были введены дополнительные санкции за потраву посева скотом. Владелец скота обязан возместить причиненный ущерб тому, чья изгородь, т. е. собственнику посева [16]. При чем, наметившийся еще в Русской Правде чисто «феодалный», сословный подход к определению наказания продолжился и в указанных памятниках права. Для разных социальных групп устанавливались разные наказания: нарушение прав на земли великого князя, бояр – битие виновного кнутом и взимание с него рубля; спор о земле между крестьянами – штраф 2 алтына и возмещение причиненных убытков [22].

Дальнейшее развитие законодательства, не привнесло значительных изменений в рассматриваемый нами правовой институт. Соборное Уложение 1649 г. содержало ряд составов правонарушений в области использования земли, в частности, связанных с самовольным ее захватом и распашкой: «А кто похочет чюжею землею завладети насильством, и для того ту чюжую землю хлебом посеет, и учнет ту землю называти своею землею...» [19]. В тоже время, усиление власти единого центрального аппарата, так необходимого для управления государством в столь сложный период – шла острая борьба феодалов за земельные наделы, обусловило внедрение системы Генерального межевания, прообразом которого стали писцовые, переписные и дозорные книги, предусмотренные Уложением [17].

Генеральное межевание успешно длилось в России почти сто лет (1765–1861 гг.) и было связано с закреплением земельной собственности методами землеустройства [4], что формировало основу для осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Сущность межевания заключалась в следующем: власть брала на себя заботу о размежевании (разделении) частных земель или в интересах фискальных органов, или для упрочнения поземельных прав. При Екатерине II, межевание получило принудительный и обязательный характер. Оно должно было распространяться на все губернии, и находилось под контролем различных органов [9].

Одной из задач, которую предстояло решить государству в ходе реформы 1861 г., стала задача обеспечения казенного интереса в процессе использования земли [11]. Для этого, была создана четкая система государственных органов управления земельным фондом, в полномочия которых входило осуществление земельного контроля (надзора). При этом, государство при регулиро-

вании землепользования придерживалось «не столько чисто экологических мотивов, сколько других – частнособственнических, военных, фискальных и т. д.» [2]. Реализация государственного принуждения за совершенное земельное правонарушение возлагалась на органы полиции, первоначально появившиеся в городах, а позже и в сельской местности.

Деятельность контролирующих государственных органов регулировалась Положением о губернских по крестьянским делам учреждениях. Первым и основным звеном в этой системе были мировые посредники. В соответствии со ст. 24 Положения они осуществляли контроль (надзор) за: правильной обработкой земли (пашня и бороньба); удобрением земельных участков (возка и раскидка навоза); посевом и уборкой хлебов, коноплей, льна, картофеля, свекловицы и пр.; косью и уборкой сена, уборкой табака, молотьбой хлебов, рубкой дров, лесными работами, раскопкой канав, перевозкой грузов на недалеком расстоянии; выполнении норм выработки определенных сельскохозяйственных работ.

При выявлении нарушений мировой посредник принимал меры к их устранению, возмещению причиненного ущерба, и применению штрафных санкций к виновным. Кроме того, мировой посредник контролировал правильность составления уставных грамот, соблюдение норм земельных наделов при их выделе, в его компетенцию входили и судебно-полицейские разбирательства по потравам полей, лугов и других угодий, по отдаче земли в наем, если сумма штрафа не превышала тридцати рублей [18, с. 213].

При осуществлении деятельности по контролю (надзору) за охраной и использованием земель мировые посредники тесно взаимодействовали с сельскими обществами, органы управления которых (сельский староста, сельский сход), выступали в качестве местного самоуправления. Им, наряду с мировыми посредниками, были предоставлены некоторые полномочия в сфере земельного контроля (надзора). В частности, в обязанности сельского старосты, исполнительного органа сельского общества, входило наблюдение за сохранностью межевых знаков, содержанием дорог, мостов, гатей и т. д. При их порче сельский староста незамедлительно должен был принять меры по выявлению лиц ее совершивших, и известить мирового посредника [18, с. 35].

Сельское общество имело право контролировать хозяйственную деятельность своих общинников относительно использования земли. Прямые указания по этому поводу даны в законе относительно права застройки. В черте своего земельного участка крестьянин мог возводить любые жилые, хозяйственные, промышленные постройки. За пределами участка, без согласия общества этого делать было нельзя. Но дей-

ствительная жизнь свидетельствовала о том, что такой контроль сельского общества за использованием земли общинниками был гораздо шире. Характерно одно из решений Сената. Крестьянину было запрещено сажать картофель более одного загона полевой земли. Сенат нашел, что община, являясь собственником земли, отвечает за земельные платежи и выполнение повинностей, имеет право принимать меры к сохранению ее производительности, и, следовательно, обществу принадлежит наблюдение за надлежащим использованием отдельными домохозяевами отведенных им земельных участков. Проявлять самостоятельность они могут лишь в случае, когда это не противоречит интересам общества. Если домохозяин использует земельный надел под посевы, которые истощают почву, то общество имеет право воспрепятствовать такому пользованию. Будучи заинтересованным в том, чтобы домохозяева не обесценивали землю хищнической эксплуатацией, сельское общество было вправе требовать, чтобы последние удобряли землю, не засеивали ее растениями, истощающими почву, и т.п. При невыполнении отдельным крестьянином этих требований общество обращалось к мировому посреднику [21].

Указанные выше полномочия сельского общества в области использования и охраны земли свидетельствуют о наличии в рассматриваемый период времени не только государственного контроля (надзора) за охраной и использованием земель, но и контроля, который осуществляли органы местного самоуправления. То есть, можно говорить о правовом закреплении двух видов контрольной надзорной деятельности, а именно: контроля (надзора) со стороны государства и контроля со стороны органов местного самоуправления.

Вторым звеном являлся уездный съезд мировых посредников. Он, в соответствии со ст. 105 – 110 Положения о губернских по крестьянским делам учреждениях, во-первых, рассматривал жалобы на действия мировых посредников, волостных сходов и волостных должностных лиц; во-вторых, окончательно утверждал уставные грамоты (при отсутствии споров) и, в-третьих, рассматривал дела о разверстовании угодий между крестьянами и помещиками при отводе наделов.

Третьим звеном, утверждавшим решения мировых съездов, рассматривавшим жалобы на действия первых двух звеньев, выступало губернское по крестьянским делам присутствие, возглавляемое губернатором.

Контроль за деятельностью всех местных учреждений по крестьянским делам осуществлял Главный комитет об устройстве сельского состояния. Данный орган контролировал использование земли крестьянами и помещиками, утверждал порядок выполнения сельскохозяйственных работ. На Комитет была возложена функция контроля за деятельностью мировых посредников в области использования земельных угодий, а также судебные функции по земельным спорам.

При внедрении такой системы органов власти, осуществляющих управление земельным фондом в целом и функцию земельного контроля (надзора) в частности, государство исходило из особенностей России, ее огромных территорий, укоренившихся крестьянских традиций. Деятельность указанных органов была достаточно эффективной, о чем говорит тот факт, что данная система государственных органов просуществовала вплоть до революции 1917 г., и не была затронута в ходе преобразований аграрной реформы 1906 г.

Список литературы

1. Бажайкин А. Л. Принципы охраны окружающей среды – как основополагающие идеи (руководящие положения) экологического права и законодательства, государственной экологической политики // Экологическое право. 2012. № 1. С. 15–16.
2. Боголюбов С. А. Земельное право. М.: Норма, 2006. 255 с.
3. Бореико В.Е. Постигание экологической теологии. Киевский эколого-культурный центр, 2000. URL: http://svitk.ru/004_book_book/5b/1266_boreyko-eko_teologii.php? (Дата обращения: 05.04.2022).
4. Волков С. Глазами землемера // Сельская жизнь. 2002. № 32-33.
5. Гиззатуллин Р.Х. Экологическая функция государства // Экологическое право. 2012. №1. С. 58-60.
6. Грачева Е. Ю. История юридических наук в России : сборник статей / Московская гос. юридическая акад. им. О.Е. Кутафина; под ред. О. Е. Кутафина. М.: Московская гос. юридическая акад. им. О.Е. Кутафина, 2009. 503 с.
7. Земельный вопрос / Под ред. Е.С. Строева. М.: Колос, 1999. 536 с.
8. Исаев И.А. История государства и права России: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 336 с.
9. Кассо А.А. Русское поземельное право. М.: Изд. магаз. И.К. Голубева, под фирмой «Правоведение», 1906. 260 с.
10. Колер И. Право как элемент культуры / пер. А.Э. Вориса. М.: Изд-во книжного магазина Гросман и Кнобель, 1896. 53 с.
11. Литвак Б.Г. Переворот 1861 года в России. М.: Политиздат, 1991. 300 с.
12. Новгородская Судная грамота // Российское законодательство X – XX вв. Законодательство Древней Руси. Т.1. М.: Юрид. лит., 1984. С.304 – 308.
13. Памятники русского права. Вып. I. М.: Госюриздат, 1956. 288 с.
14. Правда Русская / под общей редакцией Б. Д. Грекова, Т. III. М.: АН СССР, 1963. 471 с.
15. Российское законодательство X-XX вв. Законодательство Древней Руси. Т.1. М.: Юрид. лит., 1984. 430 с.
16. Российское законодательство X-XX вв. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1985. 519 с.

17. Российское законодательство X-XX вв. Т. 3. М.: Юрид. литература, 1985. 511 с.
18. Российское законодательство X-XX вв. Т. 7. М.: Юрид. лит., 1989. 431 с.
19. Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. Учебное пособие, 2 – е издание. М., Проспект, 2008. 463 с.
20. Тихомиров М.Н. Пособие по изучению Русской Правды. М.: МГУ, 1953. 192 с.
21. Хауке О.А. Крестьянское земельное право. М.: Москва : типо-лит. В. Рихтер, 1914. 372 с.
22. Штамм С.И. Судебник 1497 г. // Учебное пособие по истории государства и права СССР. М.: Гос. издат. юр. литер, 1955. С.44.

References

1. Bazhaikin A.L. Printsipy okhrany okruzhayushchei sredy – kak osnovopolagayushchie idei (rukovodyashchie polozheniya) ekologicheskogo prava i zakonodatel'stva, gosudarstvennoi ekologicheskoi politiki (Principles of environmental protection – as fundamental ideas (guidelines) of environmental law and legislation, state environmental policy) // *Ekologicheskoe pravo*. 2012. No. 1. P.15 – 16. (In Russian).
2. Bogolyubov S.A. Zemel'noe pravo (Land law). Moscow: Norma, 2006. 255 p. (In Russian).
3. Boreiko V.E. Postizhenie ekologicheskoi teologii (Comprehension of ecological theology). Kievskii ekologo-kul'turnyi tsentr, 2000. URL: http://svitk.ru/004_book_book/5b/1266_boreyko-eko_teologii.php? (Accessed: 05.04.2022). (In Russian).
4. Volkov S. Glazami zemlemera (Through the eyes of a land surveyor) // *Sel'skaya zhizn'*. 2002. No. 32-33. (In Russian).
5. Gizzatullin R.Kh. Ekologicheskaya funktsiya gosudarstva (Ecological function of the state) // *Ekologicheskoe pravo*. 2012. № 1. P. 58 – 60. (In Russian).
6. Gracheva E.Yu. Istoriya yuridicheskikh nauk v Rossii (History of legal sciences in Russia). Moscow: Moscow State Law Academy named after O.E. Kutafin publ., 2009. 503 p. (In Russian).
7. Zemel'nyi vopros (The land question) / ed by E.S. Stroeve. Moscow: Kolos, 1999. 336 p. (In Russian).
8. Isaev I.A. Istoriya gosudarstva i prava Rossii (History of the state and law of Russia): uchebnoe posobie. Moscow: TK Velbi, 2008. 336 p.
9. Kasso A.A. Russkoe pozemel'noe pravo (Russian land law). Moscow: Pravovedenie, 1906. 260 p. (In Russian).
10. Koler I. Pravo kak element kul'tury (Law as an element of culture) / translated by A.E. Voris. Moscow: Book shop's publishing house, 1896. 53 p. (In Russian).
11. Litvak B.G. Perevorot 1861 goda v Rossii (The Coup of 1861 in Russia). M.: Politizdat, 1991. 300 p. (In Russian).
12. Novgorodskaya Sudnaya gramota (Novgorod Judgment Certificate) // *Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vv. Zakonodatel'stvo Drevnei Rusi*. Vol.1. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1984. P.304 – 308. (In Russian).
13. Pamyatniki russkogo prava (Monuments of Russian law). Issue. I. Moscow: Gosyurizdat, 1956. 288 p. (In Russian).
14. Pravda Russkaya (The truth is Russian) / ed B.D. Grekov, Vol. III. Moscow: SA of RAS publ., 1963. 471 p. (In Russian).
15. Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vv. Zakonodatel'stvo Drevnei Rusi (Russian legislation of the X-XX centuries. The Legislation of Ancient Russia). Vol. 1. Moscow: Yuridecheskaya literatura, 1984. 430 p. (In Russian).
16. Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vv. Zakonodatel'stvo perioda obrazovaniya i ukrepleniya Russkogo tsentralizovannogo gosudarstva (Russian legislation of the X–XX centuries. Legislation of the period of formation and strengthening of the Russian centralized state). Vol. 2. Moscow: Yuridecheskaya literatura, 1985. 519 p. (In Russian).
17. Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vv. Akty Zemskikh soborov (Russian legislation of the X-XX centuries. Acts of Zemsky Sobor). Moscow: Yuridecheskaya literatura, 1985. 511 p. (In Russian).
18. Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vv (Russian legislation of the X-XX centuries). Vol. 7. Moscow: Yuridecheskaya literatura, 1989. 431 p. (In Russian).
19. Titov Yu.P. Khrestomatiya po istorii gosudarstva i prava Rossii (A textbook on the history of the state and law of Russia). Moscow: Prospekt, 2008. 463 p. (In Russian).
20. Tikhomirov M.N. Posobie po izucheniyu Russkoi Pravdy (Handbook for the study of Russian Truth). Moscow: MSU publ., 1953. 192 p. (In Russian).
21. Khaue O. A. Krest'yanskoe zemel'noe pravo (Peasant land law). Moscow: Pravovedenie, 1914. 372 p. (In Russian).
22. Shtamm S.I. Sudebnik 1497 g. (Sudebnik 1497) // *Uchebnoe posobie po istorii gosudarstva i prava SSSR: Gos. izdat. yur. liter*. Moscow: Yuridecheskaya literatura, 1955. P.44. (In Russian).

Сведения об авторе

Королёв Станислав Юрьевич – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии / skorolev1976@mail.ru

Адрес: д. 1, ул. Вольская, 410056, Саратов, Российская Федерация.

Information about the author

Korolev Stanislav Yu. – PhD in Law, Senior Researcher of the Saratov Branch of the Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Associate Professor, Chair of Land and Environmental Law, Saratov State Law Academy / skorolev1976@mail.ru

The address: 1, st. Volskaya, 410056, Saratov, Russian Federation