

Г.В. Савенко, А.А. Ялбулганов



ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

образование, межевание
и земельные иски

вторая половина XVIII — начало XXI в.



**Александр Алибиевич Ялбулганов
Георгий Владимирович Савенко
Земельные участки.
Образование, межевание
и земельные иски (вторая
половина XVIII – начало XXI в.)**

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=29021134

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: Изд. дом Высшей школы экономики; Москва; 2017

ISBN 978-5-7598-1558-7, 978-5-7598-1631-7

Аннотация

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.

Содержание

Список сокращений	6
Введение	14
Глава I	25
§ 1. Российское законодательство о межевании и землеустройстве: основные этапы развития	25
1	25
2	38
3	42
4	48
Конец ознакомительного фрагмента.	57

**Георгий Владимирович
Савенко, Александр
Алибиевич Ялбулганов
Земельные участки:
образование, межевание
и земельные иски
(вторая половина
XVIII – начало XXI в.)**

© Савенко Г.В., Ялбулганов А.А., 2017

*** * ***

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 обще-

ственно 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 строительства 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
Рені. Гражд. касс, департ. Правит, сената – решение Гражд.

данского 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

Росземкадастр – 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 труда¹.

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 общины².

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

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

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.

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 при-

шлось 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, граждане 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 земель-

ных 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, явление 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, обоснованно, 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 – основа-

ний 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 встре-

чаются 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» (сизм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2017 г.), в сокращенном 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 отталкивались от накопленного ими опыта комментирования земельного законодательства: Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101 – ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»³ и ЗК РФ⁴, исследований во-

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

⁴ Земельный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / под науч. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.А. Ялбулганова. М.: Библиотечка РГ, 2014. Вып. V–VI (Савенко Г.В. – комм. к ст. 11.1–11.9, 25–56.1,

просов землеустройства⁵, образования земельных участков⁶, особенностей защиты прав на земельные участки и межевания⁷.

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 данные книги, статьи или комментария. 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 меже-

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»...

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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 РГ, 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.

вания; Устав о судопроизводстве и взысканиях межевых), составляющих X том Свода законов Российской империи, мы ссылаемся по двум изданиям: 1857 г. (т. Хч. 3) и 1893 г. (т. Хч. 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](http://sudact.ru)).

Глава I

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 уча-

сток» 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 Рус-

ской 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.⁸
- 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 сов-

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

местных 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.

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 гг. 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 межевание 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 неудобия. Причем «обмежевание» *дач*, внутри которых находились частую 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 округа⁹. Генеральное межевание имело целью

⁹ 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 населен-

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 владельцы 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 книг¹⁰.

Если же землевладельцам не удавалось достичь полюбовного соглашения, то они имели право обратиться в суд с иском об отмежевании причитающейся им части из общей да-

ным 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.

¹⁰ Герман И.Е. Указ. соч. С. 249–252.

чи. 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»¹¹.

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

¹¹ Там же. С. 252.

от разграничения тех земельных владений, по которым имелись какие-либо споры о правах, что и было реализовано. Генеральное межевание проводилось по инициативе государства¹². Главная цель состояла в том, 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 последовавшее 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 помещичьего 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

¹² См. подробнее: Некрасов Ф.Г. Указ. соч.; Герман И.Е. Указ. соч.; Попов А. Н. Указ. соч.

целей¹³, часто приобретая затяжной характер¹⁴.

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)*¹⁵.

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 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 од-

¹³ Анисимов А.Л., Гришаев С.В. и др. Указ. соч. С. 88–89, 97–98.

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

¹⁵ Некрасов Ф.Г. Указ. соч. С. 24–26.

ним местам, и этим способом образовать для каждого из них особые, специальные дачи¹⁶. В мае 1766 г. были установлены правила для производства *коштного* межевания, но такое межевание отвлекало землемеров генерального межевания¹⁷.

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 местности¹⁸.

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 губерниях¹⁹.

Оба имели и имеют самое ограниченное применение. Причин этому явлению много, но самая главная – крайнее затруднение для землевладельцев установить границы своих

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

¹⁷ Там же. С. 146; Попов А.Н. Указ. соч. С. 13–18.

¹⁸ Завадский В.Р. Указ. соч. С. 146; Попов А.Н. Указ. соч. С. 18–22.

¹⁹ Завадский В.Р. Указ. соч. С. 146–147; Попов А.Н. Указ. соч. С. 20–27.

дач полюбовным между собой соглашением²⁰.

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 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 вырабатывать 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 обмера²¹. Однако посредники не оправдали ожиданий и оказались бессильны примирить противоположные интересы отдельных владель-

²⁰ Завадский В.Р. Указ. соч. С. 147.

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

цев и к началу XX в. были упразднены в большинстве губерний²².

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

Особое межевание. Межевание, которое производилось в некоторых местностях по особым правилам. Группа особого межевания включала местные и особенные 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 особенным межеваниям относили межевания, вызванные какими-либо особыми обстоятельствами. Этот вид межевания предполагал: межевание церковное, межевание Всемилоостивейше пожалованных земель; крестьянские межевания и особенно формальное отграничение крестьян-

²² Завадский В.Р. Указ. соч. С. 147.

²³ Там же. С. 145.

ских наделов²⁴.

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 земельных владений в России²⁵. 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

²⁴ Некрасов Ф.Г. Указ. соч. С. 28–29.

²⁵ Герман И.Е. Указ. соч. С. 1–2.

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 норм²⁶.

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

²⁶ Некрасов Ф.Г. Указ. соч. С. 47.

всего уезда²⁷.

Полевой журнал, или полевая записка, велся во время производства работ и содержал данные по изысканию и установлению межи: заявления сторон и понятых; описание полюбовных разводов и спорных разводов. В полевом журнале на каждом листе ежедневно подписывались владельцы, понятые 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

²⁷ Там же. С. 58.

посреди листа плана. Все контуры угодий (пашня, луга, лес и т. д.) показывались иллюминаровкой (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 смежных дач, угодий. Границы описывались самым полным образом, т. е. указывались длины и румбы пограничных линий, астролябические углы поворотов межи, межевые знаки, съемочные магистрали 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 плану²⁸.

²⁸ 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.

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»)²⁹. Система высших межевых органов в конце ХГХ – начале ХХ 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 судебным-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 со-

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

бой судебно-административный орган, ее полномочия были определены еще в правилах Генерального межевания 1765 г.

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 судебно-межевому разбирательству; 5) возобновление межевых знаков; 6) принятие решения о командировании землемеров для судебно-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 распоряжений³⁰.

Таким образом, судопроизводство осуществлялось Судебным департаментом Правительствующего сената как высшим судебно-межевым органом и межевой канцелярией на местах. Основное количество межевых споров рассматри-

³⁰ Некрасов Ф.И. Указ. соч. С. 106–109.

валось и разрешалось силами межевой канцелярии, в первой половине ХГХ 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 канцелярия³¹.

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»³². С 1806 г., с утверждением особых правил специального межевания, общие дачи генерального межевания стали разворачиваться 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 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 книг³³. В том случае когда землевладельцы не достигали полюбовного соглашения, им предоставлялось право про-

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

³² Герман И.Е. Указ. соч. С. 248.

³³ Герман И.Е. Указ. соч. С. 249–252.

силь 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 судостроительства 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 палаты³⁴. 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 вза-

³⁴ 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; *Рулес 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.

имные 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 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 судебного-межевого производства состояли в следующем:

- 1) задача гражданских судов при разрешении дел в порядке судебного-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 исковом порядке;

- 2) судебном-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. Xч. 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 постановлением 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 судебном-межевом деле не распространялось действие срока давности³⁵.

4

Межевание землевладений после отмены крепостного

³⁵ *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.

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 земель³⁶. 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.

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.

³⁶ Анисимов А.А., Гришаев С.В. и др. Указ. соч. С. 100.

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 землевладения³⁷. 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»³⁸ (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 имуществ³⁹.

³⁷ Там же. С. 97–115.

³⁸ СЗ РИ. СПб., 1912. Т. X. Ч. 3.

³⁹ См., например: Землеустройство. Сборник законов и распоряжений. СПб.:

Специальным органом, который занимался вопросами землеустройства в масштабах империи, стал Комитет по землеустроительным делам, а в губерниях – его главные управления (губернские землеустроительные комиссии). В их ведении находилась организация землеустройства, оказание агрономической помощи при землеустройстве⁴⁰. Деятельность землеустроительных комиссий включала следующие «главнейшие отрасли»:

- 1) землеустройство на «наделных» 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 землеустройстве⁴¹.

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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.: Типо-

Главным направлением деятельности землеустроительных комиссий стало землеустройство на «наделных» землях (крестьянских наделах). Основной задачей выделов наделных 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 разверстанию⁴² наделной 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;
- 5) сведения о частноправовых землях в связи с наделными;
- 6) план надела или его копия или выкопировка;

графия В.Ф. Киришаума, 1911; Землеустройство. Ярославская губерния. Ярославль, 1914.

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

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 единоличного 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»⁴³.

Закон о землеустройстве 1911 г.⁴⁴ – первый законодательный акт, в котором систематизировались основные положения об организации землепользования в Российской империи⁴⁵. 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;

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

⁴⁴ СЗ РИ. 1912. Т. X. Ч. 3.

⁴⁵ Закон состоял из 10 глав, 123 статей и двух приложений.

- 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 владениями⁴⁶;
- 6) разверстание к одним местам (на отрубные участки) земель разного владения, включенных в одну дачу разверстания;
- 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)⁴⁷. Однако при определенных условиях допускалось

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Проблема организации наделного землевладения в России всегда была актуальной для отечественной науки. Особое внимание данному вопросу уделял в

применение установленных в Законе о землеустройстве правил и к ненадельным 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»⁴⁸.

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»;

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).

⁴⁸ Александровский Ю.В. Указ. соч. С. 60.

- 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;
- 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);

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.