



Z. K. Kondratenko, G. Y. Shabalin

ENTREPRENEURIAL ACTIVITY OF MUNICIPAL ENTITIES

In the article, the author analyzes signs of definition «entrepreneurial activity of municipal entities». Features of entrepreneurial activity of municipal entities were identified. The range of activities of municipalities, which can be attributed to entrepreneurial activity, was defined. The author substantiates the necessity of developing new legal tools for implementation of entrepreneurial activity of municipal entities.

Key words: local self-government, entrepreneurial activity, municipal entity, municipal ownership.

KONDRATENKO Zarina Kamilevna – PhD, assistant professor of civil law and process of the Mari State University in Yoshkar-Ola.
E-mail: mati07@rambler.ru

SHABALIN Gleb Jur'evich – student of the Mari State University, Yoshkar-Ola.
E-mail: mati07@rambler.ru

УДК 349.4

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В РОССИИ

Мустакимов Наил Салимович,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой частного права России
и зарубежных стран ФГБОУ ВО «Марийский
государственный университет», г. Йошкар-Ола.
E-mail: mustakim@bk.ru

Попрухина Екатерина Александровна,
магистрант ФГБОУ ВО «Марийский
государственный университет», г. Йошкар-Ола.
E-mail: Ecce.Katerina@yandex.ru

Статья посвящена выявлению особенностей правового регулирования отношений земельной собственности на различных исторических этапах Российской государственности. С этой целью произведен анализ развития института права собственности на землю основных исторических периодов с позиций современного правового регулирования данных правоотношений.

Ключевые слова: исторический аспект, право собственности на землю, виды земельной собственности, земельные законы, регулирование отношений собственности, статус земельной собственности, современное понимание.

Земля для России всегда была одним из основных источников благосостояния страны. Обширные просторы, обилие черноземов издавна способствовали развитию самых разных отраслей экономики, в первую очередь – сельского хозяйства. Земельное право России длительное время развивается преимущественно вокруг отношений собственности на землю [3].

Необходимость рассмотрения исторического аспекта правового регулирования права собственности на землю в России обуславливается спецификой перехода к многообразию его форм в различных периодах. Кроме того, существование значительного количества научных подходов к осмыслению прав собственности на землю на различных этапах развития Российского государства оказывает непосред-

ственное влияние на качество правового регулирования земельных отношений в современной России [2].

Земельная собственность как правовая категория в российской истории претерпела сложную эволюцию. В дореволюционный период (до 1917 г.) этот процесс в целом отражал общие закономерности в формировании и развитии института земельной собственности, имея при этом свои особенности. Так, если иметь в виду период до Древнерусского государства, то преобладали родовые земельные отношения [1]. Начиная с VI в. родовая община заменяется соседской. Идет процесс формирования господствующего класса. В IX в. на территории восточных славян образуется единое Древнерусское государство – Киевская Русь. Племенные земли объединяются под властью



киевских князей. К этому времени устанавливаются феодальные земельные отношения [4].

Новая форма собственности стала объективной предпосылкой появления нового свода законов – Русской Правды (XI в), которая была первым дошедшим до нас русским писанным памятником обычного права. Свод содержит ряд статей об охране княжеской земельной собственности, которая защищалась более ревностно.

На основе длительной традиции развивающегося права в условиях государства IX–X вв. Русская Правда закрепила сложившуюся систему классовых отношений и отношений собственности в государстве [6].

Специальных статей о праве собственности на землю в Русской Правде не было. Однако охране права собственности на землю уделялось много внимания. Так, за перепаживание межи устанавливался очень крупный штраф – 12 гривен. Суровые наказания вводились за порчу межевых знаков. В Пространной редакции Русской Правды, связанной с именем Владимира Мономаха, предусматривался особый порядок наследования земли. Такие привилегии имели лица, именовавшиеся в Русской Правде как князья, бояре, князья мужи, княжеские тиуны, огнищане [4].

В Русской Правде нет постановлений по определению способов приобретения, объема и порядка передачи прав поземельной собственности, за исключением усадьбы (двора). В эпоху Русской Правды нет указаний на существование института частной поземельной собственности [6].

Феодальная собственность являлась в период Киевской Руси (IX–XII) дифференцированной в зависимости от того, каким феодалам она принадлежала, на какой ступени феодальной лестницы она находилась. Самым крупным землевладельцем был князь, который раздавал свои земли за службу боярам-вассалам. Они, в свою очередь, раздавали землю своим боярам. Владение полученными в качестве вознаграждения за службу князю землями приобрело наследственный характер и называлось вотчинным.

Земли, владение которыми носило условный характер, т. е. было обусловлено службой, стали называться поместьями [4].

Таким образом, в период Древнерусского государства специальных земельных законов не было, и земельная собственность регулировалась обычным правом. Соответственно не было четких критериев дифференциации земель на государственные, корпоративные (церковные) и частные, равно как еще не были развиты институты правомочий владения, пользования и распоряжения земельной собственностью. Здесь важно подчеркнуть, что именно земля, то есть крупное феодальное землевладение, становилась основой дальнейшего политического и экономического развития государственных отношений. Именно за земли и продолжилась затем борьба князей друг

с другом, что и составило главное содержание междоусобиц и как следствие – удельную раздробленность некогда единого Русского государства [1].

В период феодальной раздробленности (XII–XIV вв.) в Новгородской и Псковской феодальных аристократических республиках самыми крупными землевладельцами были высшее духовенство, монастыри и церкви. Церкви и монастыри владели деревнями, пригородными землями, рыбными угодьями. Монастыри владели землями на основании жалованных грамот. Одним из источников права в этом регионе была Псковская судная грамота. В этом документе предусматривалось подразделение имущества на недвижимое («отчину») и движимое («живот»). Право собственности на земли, лес, двор, рыбное угодье отличалось от права собственности на движимое имущество. Различались два вида землевладения: наследственное – «вотчина» и условное – «кормля».

Во время Золотой Орды (XIII–XV вв.) монгольское право признавало все завоеванные земли собственностью хана. Князья были обращены в наместников хана и считались лишь владельцами земли. Земли людей как собственность завоевателя были изъяты из гражданского оборота, т. е. не подлежали купле-продаже, залого, дарению и завещанию. К этому периоду относятся первые писцовые описания земель, в которых определялись площадь, состав, качество, местоположение и принадлежность земель в целях обложения налогами и повинностями.

Во время периода образования Русского централизованного государства (начало XIV – первая половина XVI в) Московский великий князь был самым крупным феодалом, обладавшим княжеским доменом. Он владел дворцовыми и черносошными землями. Дворцовые земли принадлежали самому князю и его семье, из состава этих земель раздавались земли за службу. Черносошные земли принадлежали князю как «государю», т. е. как главе государства. Великий князь раздавал дворянам в «служилое» владение, т. е. на время службы или за службу земли – поместья. Владельцы поместных земель не имели права их отчуждать и передавать по наследству.

Бояре и «вольные слуги», получившие земли от великого князя, имели право их продажи, залога, дарения, мены. Однако землевладельцы были обязаны нести военную службу. Такая форма феодального землевладения называлась «вотчина», получившая, таким образом, свое дальнейшее закрепление.

Судебник Ивана III 1497 г. – первый опыт кодификации и первый русский законодательный акт содержал ряд положений о защите границ феодальной земельной собственности [4]. При этом, однако, статус государственной земельной собственности, опять же в современном понимании, оставался неопределенным, а если точнее, то она как самостоятельный вид собственности не выделялась, и это несмотря на



формирование централизованного Русского государства. Судебник 1497 г. ясности в регулирование данного аспекта не внес. Дело в том, что государственность в Московской Руси олицетворял сам великий князь (царь), следовательно, все, чем он владел, считалось, с одной стороны, государственной собственностью, а с другой стороны, земельные владения великого князя являлись его собственностью как физического лица, поскольку он мог распоряжаться ими по своему усмотрению в гражданско-правовом смысле, в том числе, в частности, передавать по завещанию. [1]

На протяжении второй половины XVI-XVII в. шел процесс формирования строя сословно-представительной монархии. В этот период оформляется исключительное право феодалов на землю. После Судебника 1497 г. следующим важнейшим законодательным актом был Царский Судебник 1550 года, который развивал положения вышеназванного акта и в котором, в частности, были усилены наказания за нарушение границ феодальной земельной собственности. Земли были повсеместно описаны. Создается система приказов – органов центрального управления, которые были подчинены царю и Боярской думе. Например, Поместный приказ наделял служилых людей поместьями, давал разрешения на все сделки с землей и регистрировал их. Главным источником права во второй половине XVII стало Соборное Уложение 1649 г. Главы 16 и 17 Уложения были специально посвящены поместному и вотчинному землевладению. Статья 1 гл. 16 Уложения предусматривала, что владельцами поместий могли быть как бояре, так и дворяне, думные дьяки, стольники, стряпчие, стрельцы и др. Определялись площади поместий. Довольно подробно был установлен порядок наследования поместий сыновьями. Некоторую часть земли после смерти владельца могли получить при определенных условиях жена и дочери. Допускалась передача поместья в качестве приданого дочери.

Помещики не могли свободно распоряжаться своей землей, продавать ее или закладывать. Продажа земли допускалась только на основании царского указа. Однако Уложение предоставляло право обмена поместий, в том числе и на вотчины. Допускался обмен разных по площади поместий (ст. 3), что давало возможность за счет разницы площадей совершать фактически сделки купли-продажи поместий. Статья 14 Уложения не допускала передачу поместий иностранцам.

Правовой режим вотчин определялся в гл. 17 Уложения. Владелец вотчины имел значительно более широкие права по распоряжению своими землями. Вотчина могла быть продана, заложена, передана по наследству [4].

Отметим, что статус государственной земельной собственности, опять же в современном понимании,

по-прежнему оставался неопределенным, а если точнее, то она как самостоятельный вид собственности так и не выделялась. Судебники 1497 и 1550 г., равно как и Соборное уложение 1649 г., ясности в регулирование данного аспекта не внесли. Вместе с тем законодательство, особенно Уложение и последующие акты, уже довольно детально регулировали особенности как вотчинного, так и поместного землевладения [1].

В период абсолютной монархии (вторая половина XVII–XVIII в.) завершается длительный процесс установления единого правового режима поместий и вотчин. Указ Петра I от 23 марта 1714 г. о единонаследии расширил права дворян на земли, установил единый правовой режим вотчинного и поместного землевладения. Поместья и вотчины стали именоваться недвижимостью. Право собственности на землю продолжало оставаться одной из важнейших привилегий дворянства, однако оно было связано с обязанностью несения службы. Вместе с тем право собственности на землю было ограничено. Указ от 10 декабря 1719 г. разрешал дворянам, купцам и «всяких чинов» людям искать минералы на любой земле, в том числе и частновладельческой и строить заводы и рудники по добыче и переработке полезных ископаемых. Собственник земель имел преимущественное право на устройство заводов либо получал 1/3 часть прибыли от добычи полезных ископаемых на его земле.

В 1731 г. в самом начале правления Анны Иоанновны дворяне добились отмены ограничений на продажу имений, их залог и передачу по наследству. В 1782 г. Екатерина II издает указ о праве собственника земли не только на землю, но и на недра. Указом 1762 г. о вольностях дворянских и Жалованной грамотой дворянству 1785г. были отменены обязательная служба дворян и право государства отбирать землю в случае отказа от службы. [4]

Таким образом, по мере развития экономических отношений в России значимость земли как особого вида имущества неуклонно повышалась. Соответственно государство регулировало отдельные стороны земельно-правовых отношений. Так, в эпоху Петра I стал активно проявляться гражданский оборот земель, следствием чего стал меняться правовой режим земли, которая стала причисляться к «недвижимому имуществу» – этот термин впервые официально появился в упомянутом выше петровском указе о единонаследии. Во второй половине XVIII в. право на землю для помещиков перестало зависеть от службы; владение поместьями, ставшее к тому времени основной формой землевладения, трансформировалось в полноправную собственность, и в целом было сформировано монопольное право собственности на землю для представителей высших сословий. [1]



В период разложения крепостного строя и роста капиталистических отношений (первая половина XIX в.) завершается многолетний процесс кодификации законодательства России. В 1835 г. был опубликован и введен в действие Свод законов Российской империи. Регулированию отношений собственности, в том числе на землю, в Своде законов уделялось большое внимание. Имущество делилось на недвижимое и движимое. Недвижимое имущество делилось на «благоприобретенное» и родовое. Было закреплено право собственности на землю как «право на все произведения на поверхности ее, на все, что заключается в недрах ее, на воды, в пределах ее находящиеся, и, словом, на все ее принадлежности».

Существовали значительные ограничения права собственности на землю. Земельные наделы казенных и удельных крестьян не могли отчуждаться. В отношении дворянских имений действовало правило о преимущественной покупке членом данного рода. Дворянские имения могли переходить по наследству только старшему сыну, т. е. закреплялась система майората. Крестьянам было запрещено выходить из общины и закреплять за собой в частную собственность земельный надел [4].

Статус государственной собственности на землю в различные периоды Российской государственности так и не был четко решен. К первой половине XIX в. ситуация в этом вопросе прояснилась ненамного. Во всяком случае, специальных актов, которыми бы определялись критерии отнесения земель к государственной (казенной) собственности, не издавалось. Вместе с тем из совокупности ряда других нормативно-правовых актов следует, что государственными (казенными) землями являлись свободные земли («пустопорожние и дикие поля, иные земли, не принадлежащие никому в особенности»). Распорядителем государственных земель считалась «казна» в лице органов, определяемых высочайшими повелениями.

Аренда и покупка государственных (казенных) земель позволялась только представителям высших сословий, то есть государственная собственность на землю недвусмысленно рассматривалась как средство сохранения самодержавного строя и его социальной базы. Наряду с государственными (казенными) землями выделялись также кабинетские, удельные, монастырские, майоратные земли, которые имели еще более неопределенный статус, то есть их нельзя было считать ни казенными, ни частными владениями, однако, судя по тому, каким образом они возникали, есть основания полагать, что эти земли из казенных трансформировались в земли корпоративные, в частности, такие земли выделялись, исходя из потребности обеспечения землей императора (равно членов императорской семьи), отдельных сановников, которым земля передавалась в порядке майората (потомственного владения), церкви и т. д. Идеология монар-

хического государства включала в свое содержание положение о том, что земли, которые, исходя из современных представлений, должны считаться государственной либо частной собственностью, к указанным категориям земель не относились, то есть они обладали чертами обеих указанных форм земельной собственности. Такая специфика приводила к тому, что к такого рода землям не применялись общие правовые нормы о собственности [1].

Во второй половине XIX в. самым значительным событием стала крестьянская реформа 1861 г., осуществленная на основе ряда законодательных актов: Манифеста от 19 февраля 1861 г. об освобождении крестьян от крепостной зависимости; Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости; Положения об устройстве дворовых людей; Положения о выкупе; Положения о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях; четырех местных положений о поземельном устройстве крестьян в разных губерниях России; Правил о порядке приведения в действие положений о крестьянах. Действовали также и другие акты. Крестьяне наделялись землей не в собственность, а в постоянное пользование, за что были обязаны отбывать в пользу помещиков повинности работой или деньгами. Размер повинности соответствовал не доходности земли, а величине оброка, существовавшего до отмены крепостного права. Надельные земли становились собственностью крестьян только после выкупа их по установленной цене. Для выкупа полевой земли требовалось согласие помещика. В течение 9 лет надельные земли не могли отчуждаться. Подушная подать была заменена поземельным налогом [1].

В целом, как видно, наделение землей крестьян сопровождалось рядом довольно существенных обременений для них. Законами о крестьянской реформе был введен институт сельских обществ и волостей как субъектов земельных отношений.

К началу известных общественно-политических и социально-экономических преобразований, начатых с отмены крепостного права в 1861 г., в Российской империи в сфере земельных отношений, помимо сословного землевладения, выделялось еще несколько категорий земель, в том числе: казенные (государственные) земли, удельные земли, земли духовенства, майоратные земли, городские земли, земские земли, а также земли сельских обществ и земли юридических лиц (учреждений)

Кредитные учреждения давали денежные ссуды для покупки земель в собственность в основном под залог недвижимости. Такой подход отражал развитие рыночных отношений в сфере земельных отношений [4].

В начале XX века, в период утверждения дуалистической монархии (1900–1917 гг.) после революции 1905 г. произошли радикальные изменения земельного



строю России, прежде всего, в направлении разрушения крестьянской общины. Столыпинская аграрная реформа началась с Указа от 9 ноября 1906 г. «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающегося крестьянского землевладения и землеустройства». Каждый домохозяин – член общины получал право требовать от общины выделения ему единого земельного надела в собственность. В обществах, в которых длительное время не проводилось общих переделов, общинный порядок землевладения считался упраздненным. Общества признавались перешедшими к подворному порядку землевладения, а отдельные домохозяева – частными собственниками находившихся в их владении земельных участков. Был ограничен принцип семейной собственности в крестьянском дворе. Предусматривалось, что собственником участка земли, закрепленного за двором, равно как и имущества двора, признается не двор в целом, а единолично домохозяин, т. е. глава семьи [4].

В целом в результате всех преобразований на исходе Российской империи были сформированы следующие виды земельной собственности: государственные земли («не принадлежащие никому в особенности»); монастырские земли; майоратные земли (на основе потомственного владения); частновладельческие земли; посессионные земли; общественные земли. Завершению земельных преобразований помешала Первая мировая война [1].

После революции 1917 года в период 1917–1930 гг. Земельный строй в стране был радикально изменен. II Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г. был принят Декрет «О земле», который явился основой развития советского земельного законодательства. Декретом помещичья собственность на землю отменялась немедленно и без всякого выкупа. Декрет «О земле» стал юридическим основанием земельных преобразований в России, суть которых заключалась в том, что был ликвидирован земельный строй, базировавшийся на частной собственности, и утверждался новый земельный правовой порядок, при котором земля объявлялась всенародным достоянием. Высшее законодательное закрепление национализации земли, ее недр, вод и лесов получило в Конституции РСФСР 1918 г.: «частная собственность на землю отменяется и весь земельный фонд объявляется общенародным достоянием и передается трудящимся без всякого выкупа, на началах уравнительного землепользования» (ст. 3). Начинает закрепляться классификация земель по целевому назначению. Выделяются земли сельскохозяйственного назначения и земли несельскохозяйственного или специального назначения (городские, курортные, занятые промышленными предприятиями, путями сообщения и др.). В период нэпа 22 мая 1922 г. ВЦИК

принял Закон о трудовом землепользовании, а 30 октября 1922 г. – Земельный кодекс РСФСР, который закрепил право всех граждан РСФСР обрабатывать землю своим трудом. Конституцией СССР 1924 г. установление общих начал землеустройства и землепользования было отнесено к ведению Союза. 15 декабря 1928 г. ВЦИК СССР принял Общие начала землепользования и землеустройства, в которых было закреплено понятие единого государственного земельного фонда и были определены правовой режим его отдельных категорий, а также компетенция государственных органов по управлению им. Земли подразделялись на земли сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, земли городские и иного несельскохозяйственного (специального) назначения и земли государственного запаса. В Общих началах были закреплены также право трудящихся на землю, меры поощрения коллективных форм землепользования, нормы по аренде земли трудового пользования и найму труда в сельском хозяйстве.

В период 1930–1941 гг. сплошной коллективизации Конституция СССР 1936 г. признала землю, ее недра, воды и леса в СССР государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием. Земля, используемая колхозами, закреплялась за ними в бесплатное и бессрочное пользование, т. е. навечно.

Во время Великой Отечественной войны (1941–1945) особое внимание уделялось расширению использования сельскохозяйственной земли, предпринимались меры по развитию индивидуального огородничества рабочих и служащих

В период 1946–1990 гг. 13 декабря 1968 г. были приняты Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, игравшие важную роль в регулировании земельных отношений. Так, впервые были выделены категории земель водного фонда и земель населенных пунктов. Был предусмотрен особый раздел, посвященный государственному земельному кадастру. Основы закрепили принцип приоритета использования земель сельскохозяйственного назначения. Принятие Основ явилось базой для кодификации всего законодательства о природных ресурсах: в 1970 г. были приняты Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик, в 1975 г. – Основы законодательства Союза ССР и союзных республик.

28 февраля 1990 г. были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле. Значение этого законодательного акта можно оценить как первую попытку восстановить право частной собственности на землю. Основы (ст. 5) предусмотрели титул «право пожизненного наследуемого владения земельным участком» как завуалированную форму частной собственности. Впоследствии этот титул был закреплен и российским законодательством.



В начале 90-х годов в России осуществляется земельно-аграрная реформа, связанная с приватизацией земель сельскохозяйственного назначения. Законодательной основой земельных преобразований стали: Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. «О земельной реформе», Земельный кодекс РСФСР 1991 г., Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Вводится принцип платности землепользования. Позиции рыночной экономики постепенно укреплялись, и появился целый ряд законодательных актов, направленных на восстановление института частной собственности на землю.

В 1993 г. с принятием Конституции РФ реорганизационные меры получили конституционное обоснование, реформирование земельных отношений приобрело системный характер. Закрепление частной собственности на землю и другие вещные права (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ и ст. ст. 209–217 ГК РФ) привело к формированию рынка земли и включению земельных участков в гражданский оборот. Это прежде всего относится к землям, предоставленным гражданам на праве частной собственности: под индивидуальное жилищное и дачное строительство, под гаражное строительство, садоводство, а в сельской местности – приусадебные земельные участки [5].

Итак, с начала 90-х гг. в России начались процессы приватизации земельных участков и формирования правовых институтов частной собственности на землю.

Литература

1. *Верхогляд Д. А.* Собственность на землю и земельно-правовые отношения в советской и постсоветской России (1917 – начало 2000-х гг.): историко-правовой анализ законодательного развития: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. 238 с.
2. *Давыдова Е. И., Усманова Л. Ф.* Земельный участок как объект вещных прав: историко-правовой аспект // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2013. Вып. 3. С. 170–177.
3. *Краснова И. О.* Земельное право. Элементарный курс: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. 113 с.
4. *Краснов О. И.* Земельное право: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. 671 с.
5. *Кондратенко З. К., Мустакимов Н. С.* Актуальные проблемы определения земельных участков как объектов гражданских правоотношений. Градостроительное право. М.: Юрист, 2016. Вып. 2. С. 45–48.
6. *Чибиряев С. А.* История государства и права России: учебник для вузов. М.: Былина, 2000. С. 528.

N. S. Mustakimov, E. A. Poprukhina

HISTORICAL ASPECT OF REGULATION LEGAL RELATIONSHIP OF OWNERSHIP OF LAND IN RUSSIA

The article is devoted to identifying the features of legal regulation of land property of relations on different historical stages Russian statehood. For this purpose an analysis is made of the institution of property rights to land major historical periods from the position the modern legal regulation of these relations.

Key words: the historical aspect, property right to land, the types of land ownership, land laws, regulation of ownership relations, land laws, landed property status, the modern understanding.

MSTAKIMOV Nail Salimovich – Candidate of law, Associate professor, Head of chair of private law Russia and foreign countries the law faculty of Mari State University, Yoshkar-Ola.
E-mail: mustakim@bk.ru

POPURKHINA Ekaterina Alexandrovna – Master student of the Mari State University, Yoshkar-Ola.
E-mail: Ecce.Katerina@yandex.ru