УДК 94 (340)

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗДЕЛА ЗЕМЕЛЬ В ПЕРИОД ФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Шатковская Татьяна Владимировна доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории права и государства, Южно-Российский институт – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54) E-mal: shatkovskaya.tv@gmail.com

Петровская Татьяна Сергеевна соискатель кафедры теории и истории права и государства, Южно-Российский институт – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54) E-mal: pla20088@yandex

Аннотация

Статья посвящена выявлению основных принципов земельно-распределительной политики российского государства, определивших содержание права собственности на землю в России.

Авторы исследования считают, что ограничение поиска современных проблем развития частной собственности на землю в России исключительно недостатками нормативного обеспечения этого института ошибочно.

Анализируя эволюцию российского законодательства о разделе земли, авторы пришли к выводу о том, что основные принципы, определившие государственные подходы к распределению земли, сохраняют свое значение и сегодня.

Ключевые слова: *земельный надел, земельная доля, право собственности, земельно-распределительная политика государства, субъекты права.*

Имущество, обращающееся вгражданском обороте, принято классифицировать по различным основаниям. Наиболее распространено деление на движимое и недвижимое имущество. По критерию делимости имущество можно подразделить на объекты, которые по своей природе не могут быть раздробляемы с сохранением их сущности и целостности и объекты делимые. К последним в полной мере относится земля, которая путем раздробления может образовывать целый ряд новых земельных единиц или долей. Однако особая стратегическая значимость этого объекта для государства выводит его исключительно из сферы частно-правового регулирования и актуализирует публичный интерес к данному объекту.

Интерес государства к регулированию земельных отношений варьируется в различные исторические эпохи. В большей степени он проявляется в «аграрные» времена, как правило, совпадающие со средневековьем. В мире, где самым главным богатством была земля, правовое обеспечение решения аграрного вопроса выходило за пределы имущественного оборота и затрагивало важнейшие сферы общественной жизни. Вследствие этого делимый по своей природе объект становится нераздельным в силу веления закона или необходимости соблюдения правового обычая.

Анализ правового обеспечения раздела земель сельскохозяйственного назначения имеет не только научный, но и практический

аспект, в том числе для решений проблемы правового оформления долей в РФ. Современные проблемы в сфере экономического развития российского государства не удается объяснить отсутствием законодательных норм, устанавливающих и регулирующих необходимые для этого институты. Уже более 20 лет в России легализована частная собственность на землю, закреплены нормы, обеспечивающие развитие предпринимательских отношений, предоставлены льготы и другие меры поддержки малому бизнесу. Вместе с тем само по себе наличие вышеуказанных работающих во многих западноевропейских обществах регуляторов не привело к экономическому ренессансу ни в сфере промышленности, ни в сельском хозяйстве.

Нам представляется, что нынешние проблемы оформления земельных долей обусловлены отсутствием соответствующего правового опыта в предшествующие периоды исторического развития российского государства.

Представления о праве собственности, заложенные в римском праве, основаны на индивидуализме субъекта – обладателя этого права. Конечно, ограничения права собственности лица в пользу государства и общества существовали всегда, но не нарушали его цельности и самой идеи о собственности.

Феодальный поземельный строй, основанный на отношениях сюзеренитета-вассалитета, усложнил юридическую природу права собственности наличием огромных участков земли, заселенных различными обладателями, признающими чужое право и обязанными выполнять определенные повинности. Однако если в Европе множественность поземельных прав была в целом искоренена к середине XIX в., то в России средневековые воззрения были законодательно закреплены вплоть до начала XX в.

До начала XVIII в. единственным видом поземельной собственности, приближенным к римско-византийским образцам, было вотчинное землевладение, хотя и данный вид поземельной собственности подвергался многочисленным ограничениям со стороны государства.

Оборотоспособность земель без существенных ограничений допускалась лишь в городах. Земли сельскохозяйственного назначения принадлежали казне или крупным землевладельцам-собственникам. В этот период законодательно закреплена монополия дворянского сословия на обладание собственностью на землю.

До Указа о единонаследии 1714 г. перераспределение земель варьировалось в зависимости от их статуса – родовых и благоприобретенных. Попытка Петра I унифицировать правовое положение всех сельскохозяйственных земель общеродовым понятием «недвижимость» [1, ст. 2784 п. 12,13] не была воспринята обществом, указ был отменен, деление земель сохранилось, но понятие родового имущества изменилось.

До начала XVIII в. понятие «родовая земельная собственность» относилось только к вотчинам. Собственником в данном случае являлся коллектив родственников, причем не только ныне живущих, но и тех, кто родится в будущем. Последние обладали в том числе и правом выкупа в течение 40 лет проданного родового имущества. После отмены Указа о единонаследии понятие родового имущества расширяется, становится всесословным. Фактически всякая недвижимость, если только она переходила по законному наследованию от одного лица к другому, становилась родовой.

Родовой порядок наследования недвижимого имущества, как и прочие ограничения свободного перехода земель (например, заповедное и майоратное владение), имеет политическое значение. Это средство экономического обеспечения отдельного члена семьи, выполняющего особую социальную роль в обществе. Статус заповедного, т.е. неделимого и неотчуждаемого имуществу, обеспечивало государство в лице монарха как верховного собственника земли. При этом в крестьянских общинах семейное пользование и владение землей обеспечивалось нормами обычного права и гарантировалось общиной (миром).

Вплоть до конца XVIII в. юридические механизмы регулирования земельных правоотношений отсутствовали. Законодательная терминология находилась в стадии формирования. Понятия, обозначающего юридическую связь между недвижимостью и его соб-

ственником, не было. Фактически понимание права собственности на землю выводилось через институт правовой защиты любого земельного владения. Терминологическая путаница, существовавшая не только в обиходе, но и в законодательстве, свидетельствует об отсутствии в обществе четких представлений о собственности как наиболее полном подчинении объекта воли субъекта.

Важным шагом в развитии права собственности в России стало екатерининское законодательство, способствовавшее определению права собственности путем межевания и прекращению сутяжничества путем развития института давности. Проведение межевых работ приводит не только к индивидуализации земельных участков, но и к распределению между ближайшими собственниками пустопорожних земель и устранению нежелательных видов землевладения [1, 13 февраля 1766 г., ст. 12570 п. 26, 27, 90].

Юридическое содержание земельно-распределительной политики зависело от статуса самого объекта. Так, земли могли быть раздельными и нераздельными. По функциональной принадлежности земли подразделялись по цели их использования на земли для достижения каких-либо общественных доходов, государственных или частных интересов. Кроме того, своеобразие правового регулирования раздела земель было обусловлено их субъектной принадлежностью.

Современное деление субъектов права на физические и юридические лица появилось лишь в XIX – начале XX вв. Однако разделение собственников земли на коллективных и индивидуальных можно отметить и в более ранний период [2, с. 88 – 92]. Для изучения особенностей выделения долей земель сельскохозяйственного назначения следует использовать классификацию субъектов по сословному признаку. Отдельные группы субъектов обладали разными правами на землю, а их носители защищались государственным судом от насилия и захвата, если эти правомочия могли быть доказаны установленным порядком.

Проблему нормативного регулирования земельных долей невозможно исследовать без предварительного изучения вопроса о поземельном наделе, поскольку в аграрном государстве своевременное поступление доходов напрямую зависит от обеспеченности крестьянина-плательщика земельным наделом. Нормативно данный принцип российской государственной политики был закреплен в указах Петра 1701 г. и сформулирован так: “Даром землями никто не владеет” [1, 1701 г., ст. 1857, 1822]. Крестьяне никогда землей даром не владели и несли многочисленные повинности. Однако петровское законодательство существенно ограничило возможности раздачи земель “для ограждения государевых крестьян от стеснения в земле” [1, 1712 г. ст. 979, 1714 г. ст. 2874]. На протяжении XVIII в. в императорских указах все чаще закрепляются запреты на раздачу земель.

Таким образом, правительство, неустанно заботившееся о поместной системе в XVI и XVII вв., о соразмерности поместных дач и об уравнительности наделов служилых людей путем разграничения общего поземельного фонда, пытается предотвратить переход государственных земель в частные руки и проявляет интерес к наделу крестьянина-землевладельца как главного плательщика налогов.

При распределении государственной земли государство пополняет и уравнивает наделы служилых людей или налогоплательщиков, а указы о запретных, заказных городах предназначались для обеспечения этих земель от захватов частными владельцами [3, с. 144 – 152]. В 1730 г. по Высочайше утвержденному докладу Сената было предписано: для поддержания службы и подушного платежа, вместо единонаследия по пунктам 1714 г., делить землю детям или другим наследникам по жребию, как прежде было, «тех земель никому не продавать, и не закладывать, и в наем не отдавать, и никаким подлогом ни за кем не укреплять» [1, ст. 5138, 5579].

Законодательно было определено понятие участка как «части земли, которая никогда не делится, а навсегда непременно в своей пропорции остается, дабы завсегда удобно было без всякого вновь уравнения с оной служить, равно и поселянину обыкновенную подать платить» [1, 1764 г., ст. 12099].

Продажа земли частным владельцам не рассматривалась государством как совер-

шенный переход. В Сенатском указе 1758 г. сказано, что по межевой инструкции служилым людям выделено по 9 десятин на двор, а затем лишние земли проданы. Затем было решено увеличить земельный оклад до 30 десятин на двор в четыре души, поэтому предписывалось проданную ранее землю, если она еще не заселена, отбирать назад, возвращая покупателям деньги [1, ст. 10899].

Противодействие со стороны правительства в отношении расширения частнособственнических земель было обусловлено финансовыми интересами государства. Попытки государства обложить налогами земли, принадлежавшие крупным частным собственникам, на протяжении XVI – XVII вв. не увенчались успехом. Только объединение всех земель под общим названием недвижимого имения и уравнение всех земель в налоговых отношениях к государству решило проблему обложения тяглом «обеленных» земель. Цель и значение крестьянского поземельного надела четко сформулирована в Указе Сената 1726 г.: «Государственному интересу равно, где бы они ни жили, только бы платеж был сполна» [1, ст. 14715].

Правовое регулирование государством наделов крестьян- землевладельцев начинается с конца XVII в. Сначала официальными актами регламентируются отдельные случаи перевода крестьян на другие места в соответствии с целями правительства. Так, например, крестившихся инородцев не оставляли жить среди некрещеных единоплеменников. Правительство переводило таких новокрещенных в области, занятые православным русским населением. В 1770 г. было велено отводить поселенцам земли в Моздокской степи и под Таганрогом, а в 1784 г. установлено, что возвращаемых ссыльных помещичьих крестьян, зачтенных в рекруты, причисляли к государственным крестьянам и наделяли казенной землей, обложив их податями [1, ст. 16090].

С середины XVIII в. вопрос о земельном наделе государственных крестьян подробно разрабатывался в законодательстве. Рассмотрение этого вопроса в дальнейшем было обусловлено изменением податной системы государства. От пашенных крестьян, обязанных обрабатывать казенную пашню, власть желала получить возможно большую выгоду, но без «тягости и оскорбления» последних [1, ст. 1822]. В постановлениях, как правило, назначался земельный надел исходя из местных условий. Если земли не хватало, то ее делили поровну между всеми.

Инструкциями предписывалось отводить казенным крестьянам полный подворный надел в 60 десятин. Если крестьяне самовольно поселялись на пустых казенных землях, им даром отводится указный надел, тогда как с частных владельцев за такую захваченную землю взималась особая плата.

В вопросе о поземельном наделе государственных крестьян отчетливо просматривается стремление правительства с конца XVIII в. обеспечить создание около казенных волостей запасной земельный фонд и избавить крестьян от притеснений соседних помещиков. При этом исходили из принципа, как бы великому государю было прибыльнее, а крестьянам не в тягость [1, ст. 4873, 4926, 5054].

В этот же период государство проявляет заботу об уравнении поземельного надела всех крестьян, обязанных личной подушной податью, которая стала, по существу, податью с земельного надела, участка. По аналогии с крестьянской общиной, уравнивавшей размер земельного надела с платежами, правительство уравнивает земли между всеми крестьянами [4, с. 19 – 21]. Так, в Высочайше утвержденных пунктах для сенаторской ревизии предписывалось время от времени уравнивать казенных обывателей «по доброте их, разделяя для того земли на три рода: первый, средний и третий род, так чтобы по пропорции качества земли те, кто имеют худшую, снабжались бы в пространстве более противу имеющих лучшие» [1, ст. 19212, п. 4].

Права помещичьих крестьян до конца XVIIIв. в законодательстве не были закреплены, что объясняется ответственностью помещика за исправность платежей своих крестьян перед государством. Но несмотря на ответственность помещика за подати государство стремится отделить крестьянскую землю от помещичьей и предотвратить продажу крестьян отдельно от земли. Правительство законодательно обеспечивало до-

статочность земельных наделов помещичьих крестьян наравне с государственными и затрачивало на это немалые материальные ресурсы.

Таким образом, земельно-распределительная политика государства в период империи основывалась на следующих принципах: приоритете фискальных интересов государства, уравнительности распределения надела (уравнительный надел, соразмерный с лежащими на нем повинностями); принципе неотчуждаемости надела; принятия обеспечительных мер для предотвращения малоземелья и захватов.

Полагаем, что характер земельно-распределительной политики демонстрирует степень развития отношений собственности в государстве прежде всего частной собственности. При этом следует заметить, что в России на рубеже XVIII – XIX вв. индивидуализация земли только начинается в процессе перехода сначала к подворному, а затем – и участковому землевладению. Россия всегда относилась к числу государств, где доминируют коллективные и публичные виды собственности на землю. Поэтому четкая регламентация земельных долей и порядок их использования имел прикладное значение.

Литература

1. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе.
2. *Шатковская Т.В.* Понятие “субъект” в обычном праве российских крестьян второй половины XIX – начала XX веков // Юристъ-Правоведъ. 2009. № 4.
3. *Кассо Л.А.* Русское поземельное право. Здания на чужой земле. М.: Типолитография И.И. Пашкова, 1905.
4. *Шатковская Т.В.* Обычно-правовые основы земельно-распорядительной деятельности российских крестьян второй половины XIX – начала XX вв. // Философия права. 2008. № 4.

Shatkovskaya Tatyana Vladimirovna, Doctor of Law, Professor of the department of theory and history of law and state, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mal: shatkovskaya.tv@gmail.com

Petrovskaya Tatyana Sergeevna, postgraduate of the department of theory and history of law and state, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mal: pla20088@yandex

LEGAL MAINTENANCE DIVISION OF THE LAND DURING THE FORMATION OF THE RUSSIAN EMPIRE

Abstract

The article is devoted to the identification of the basic principles of land-distribution policies of the Russian state, to determine the content of land ownership in Russia.

The study's authors believe that limiting the search of contemporary issues of private ownership of land in Russia, only disadvantages of regulatory support of this institution is wrong.

Analyzing the evolution of the Russian law on the division of the land, the authors concluded that the basic principles defined by the state approaches to the distribution of land remain relevant today.

***Keywords*:** plot of land, the land share ownership, land-distribution policies of the state, the subjects of law

References

1. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy Imperii. Sobranie vtoroe.
2. *Shatkovskaya T.V.* Ponyatie “subjekt” v obychnom prave rossiyskih krestian vtoroy poloviny XIX – nachala XX vekov // Yuristj-Pravovedj. 2009. № 4.
3. *Kasso L.A.* Russkoe pozemel'noe pravo. Zdaniya na chuzhoy zemle. M.: Tipolitografiya I.I. Pashkova, 1905.
4. *Shatkovskaya T.V.* Obychno-pravovye osnovy zemel'no-rasporyaditel'noy deyatel'nosti rossiyskih krestian vtoroy poloviny XIX – nachala XX vv. // Filosofiya prava. 2008. № 4.

УДК 94 (340)

КАЗАЧЬЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО НА ДОНУ В 1917 ГОДУ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

Звездова Наталья Владимировна кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54) E-mail: zoom719@mail.ru

Аннотация

В статье исследованы история образования, состав, реформирование казачьего правительства на Дону в 1917 г., вскрыты причины его банкротства и гибели.

Ключевые слова: *Войсковое правительство, реформа, казачий круг, Восковой атаман, старшины, есаулы, федерация.*

Тема данной статьи затронута в ряде исследований [1; 2; 3], в том числе и в кандидатской диссертации автора данных строк [4]. Сделана серьезная заявка на изучение роли политических партий в создании демократических правительств на Юго-Востоке России [5]. Однако до настоящего времени история возникновения и реформ казачьего правительства на Дону рассматривается неоднозначно. Так, Ю.К. Кириенко утверждает, что оно было избрано на I Большом казачьем круге в июне 1917 г. [1]. По мнению же И.Б. Брызгаловой это правительство было сформировано уже в начале марта 1917 г. для руководства административно-хозяйственной жизнью Области Войска Донского [6, с. 54]. Неоднозначность рассмотрения истории преобразований казачьего правительства объясняется тем, что эта тема систематично не изучалась, и еще не выделена из взаимосвязанных проблем в самостоятельную.

Цель данной статьи – исследовать историю образования, состав и политико-правовые основы реформирования казачьего правительства на Дону в 1917 г., показать причины его банкротства и гибели.

До 1917 г. на Дону сохранялся сословный антагонизм, обусловленный неравенством в землепользовании: 85 % земли принадлежало казачеству, которое составляло 43 % населения области, а 57 % – неказаки. После отречения российского императора казачьи войска продолжали находиться в ведении Военного министерства. В феврале – октябре 1917 г. казачье военное сословие по-прежнему оставалось закрытым: прием в казаки неказаков не производился с 1811 г. С