
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 34(091)
ББК 67.3

DOI 10.22394/1682-2358-2021-4-41-51

E.V. Zazolina, assistant lecturer at the Constitutional and Civil Law Department, Dubna State University, Head of the Territorial Department No. 27 of the Branch of Rosreestr Department in Moscow Region

LEGAL REGULATION OF LAND VALUATION IN PRE- REVOLUTIONARY RUSSIA: HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS

The legal bases of land valuation in pre-revolutionary Russia are considered. The author analyzes the main sources of law regulating the land valuation. Organizational and legal structure of state bodies authorized to carry out activities related to the evaluation of real estate is considered.

Key words and word-combinations: land valuation, land relations, state regulation.

Е.В. Зазolina, ассистент кафедры конституционного, гражданского права Государственного университета «Дубна», начальник территориального отдела № 27 филиала Управления Росреестра по Московской области (email: elena_zazolina@mail.ru)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ ЗЕМЕЛЬ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация. Исследуются правовые основы проведения оценки земель в дореволюционной России. Проанализированы основные источники права, регулирующие проведение оценки земель. Рассмотрена организационно-правовая структура государственных органов, наделенных полномочиями по осуществлению мероприятий, связанных с оценочной деятельностью недвижимого имущества.

Ключевые слова и словосочетания: оценка земель, земельные отношения, государственное регулирование.

Оценка земель ведется с древних времен. Земля как основной ресурс для осуществления жизнедеятельности подвергалась оценке уже в государствах Древнего Египта, Китая и Индии. На законодательном уровне правовое закрепление норм оценочной деятельности содержится в сборнике фрагментов

произведений римских юристов — Дигестах Юстиниана (VI в.) (D., 41. 1. 19 .10, D., 41. 1. 21 .9, D., 41. 4, 141. 8) [1].

В России земля, земельные отношения и право собственности на землю всегда являлись «отправной точкой» в социально-экономическом развитии государства. Оценочная деятельность в сфере земельных правоотношений составляет одно из приоритетных направлений государственной политики. В своем развитии оценка земли — важнейшего объекта недвижимости и природного ресурса — насчитывает не одно столетие и берет свое начало со времен становления Киевской Руси.

Уже в период зарождения государственности на Руси начинает формироваться земельный кадастр — «прототип» современного аналогичного документа. Учет землевладений во времена Киевской Руси рассматривался прежде всего как основа для налогообложения, выполняющая фискальную функцию и тем самым способствуя экономическому развитию государства.

По мнению В.А. Подкопаева, «с историко-правовой точки зрения земельный кадастр включал в себя не только операции по учету земель, историческому и экономическому их описанию, но и операции по их оценке» [2, с. 66]. В связи с этим развитие института оценки земли, становление оценочной деятельности в качестве отдельного вида профессиональной деятельности следует рассматривать в тесной взаимосвязи с важнейшими институтами земельного права — правом собственности на землю, кадастровым учетом земельных участков.

Сведения, содержащиеся в данных земельного кадастра, служат базой для проведения оценочных работ по определению объективной оценки земли и для дальнейшего определения земельного налога.

Как отмечает А.А. Ябулганов, «на Руси о первых налогах, распределявшихся на регулярной основе, поминается в летописях Нестора. До 988 г. основными видами налогов являлись дани (подати), оброки. Уплачивались они натурой, чаще всего медом, кунами и даже мечами, голубями и воробьями» [3, с. 88]. Следовательно, до начала XI в. на Руси повинности (налоги) с собственников земли взимались в основном «натурой». Становление кадастровых и налоговых систем происходило под влиянием традиций аграрного законодательства Древнего Рима, где размер налога зависел от таких характеристик, как качество земли и ее доходность, которые определялись посредством данных земельных кадастров. Впервые правовое закрепление норм о налогообложении землевладений появилось в древнейшем памятнике русского права — Русской Правде, где содержатся положения о капитализации кормлений — переводе «корма» (дохода местных чиновников) на деньги.

Термин «кадастр» (от фр. — cadastre) представляет собой список, реестр, составленный официальным государственным органом или учреждением [4, с. 367], в Древнем Риме (от лат. — capitastrum) он обозначал список лиц, подлежащих обложению подушным налогом [5, с. 291].

Ведение кадастра Древней Руси осуществлялось в упрощенном порядке. Первое упоминание о делении земель на законодательном уровне было закреплено в Русской Правде, где деление земель производилось по видам угодий (дворовые, пахотные, пустопорожные, охотничьи), но при этом не учитывались почвенные различия и качественные характеристики земли [6, ст. 72].

Старейшими дошедшими до современности документами, фиксирующими учет земли и ее основные характеристики (качество, доходность), являются так называемые описания земель татарского ига. Первую перепись земель датируют XIII в. В целях определения размера получаемого дохода с землевладения и взимания татарской дани по владению каждого из князей составлялись специальные переписные (писцовые) книги. В конце XV в., после свержения татаро-монгольского ига, начался активный процесс формирования Российского государства, центром которого стало Великое княжество Московское.

Для рационального и взвешенного подхода к управлению имеющимися землями страны, прежде всего в интересах государства, были необходимы объективные сведения о количественном и качественном состоянии земельного фонда. В целях учета земли в Российском государстве велись писцовые книги, по сути представлявшие собой поземельные описи. В них фиксировались размеры владений (площадь), качество земель (плодородие, урожайность), количество крестьянских дворов и другое. Одна из основных целей ведения этих описей — занесение сведений об имущественном положении служилых людей, описание условий содержания сел, монастырей, вотчин.

Становление и развитие оценки земель — одного из важнейших видов государственного управления в сфере землепользования и экономики — берет начало в конце XV в. Связано это было с поместной системой, введенной Иваном III, и появлением поместья как разновидности феодальной собственности на землю, которое предполагало наделение земельными участками за государственную службу. По определению В.О. Ключевского, «поместной системой мы называем порядок служилого, то есть обязанного ратной службой, землевладения, установившийся в Московском государстве XV и XVI вв.» [7, с. 238]. Формирование и организация поместной системы землевладения в России продолжались с 1550-х годов все XVI столетие.

«Дарованные» земельные наделы государем за службу подчеркивали

социальный статус человека. В связи с этим возникла необходимость в проведении учета земельных владений и их оценки, которые и стали основой при распределении земель (поместий) по их владельцам с учетом места службы будущего владельца поместья (по ведомствам — военное, гражданское, придворное). Отличительной особенностью оценки земли в Российском государстве вплоть до XIX в. было то обстоятельство, что она проводилась с прикрепленными к земле зависимыми крестьянами [8, с. 19].

Работы по описанию земель и проведению их оценки были возложены на специально созданный в начале XVI в. государственный орган — Поместный приказ, главнейшее государственное учреждение в системе исполнительной и распорядительной власти после Разрядного приказа в Русском государстве. В его функции входил учет всех служилых землевладений, раздача поместий и вотчин, информация о них, выделение поместной дачи из земельного фонда, составление, ведение и хранение писцовых и переписных книг. Записи в них являлись основанием при определении правового статуса и принадлежности земель, а также для установления налоговых сборов в государстве.

Руководство деятельностью Поместного приказа осуществлял «боярин со товарищем» (помощником) в чине «окольного». Их участие было обусловлено проведением массовых работ, связанных с переписью населения и описаний землевладений, что косвенно свидетельствовало о важности и первостепенности задач, которые стояли перед Приказом [9, с. 30]. Во главу канцелярии Приказа назначались «дьяки». В большинстве своем основной пласт работников составляли «подьячие», чины которых делились на разряды: старшие, средние, младшие. «Подьячие» в итоге явились первыми оценщиками и землемерами. Интересен и тот факт, что первая школа для подготовки специалистов в сфере землеустройства в России возникла именно при Поместном приказе. К началу XVII столетия школа насчитывала уже до 400 подьячих [10, с. 7].

Отметим, что при реализации задач, возложенных на Поместный приказ, измерение и оценка участков и земельных угодий носили взвешенный характер и отличались системным подходом. Так, работы производились с учетом определенных параметров. Например, учитывалось правовое положение землевладения — вотчина или поместье; подсчитывалось наличие крестьянских дворов; исследовалась структура земельного владения — сенокос, пашня, поросшие земли и иное; при проведении обмеров определялось качество земель (худшие, средние, лучшие); в подсчете и анализе земельных угодий присовокуплялось количество сена (в «копнах») и лес (в десятинах и верстах).

Постепенно Поместный приказ, кроме межевания, обмеров, оценки землевладений, стал выполнять и другие функции — например, судебного органа. Он разрешал также споры по земельно-имущественным отношениям; выполнял функции кадастрового органа, так как в процессе межевания и обмера земли земельные участки в дальнейшем регистрировались — отражались в учетных (переписных книгах) и оценивались по качественным и количественным характеристикам. На Приказ также были возложены полномочия на выдачу от имени Боярской думы специальных документов на землю — актов с последующей их регистрацией в специальной книге [11, с. 240].

Таким образом, Поместный приказ являлся «многопрофильным» государственным органом и одновременно регистрирующим органом (в современной России аналогом является Федеральная служба регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)). Поместный приказ как государственный орган просуществовал до 1719 г., затем был упразднен и вошел в состав Вотчинной коллегии.

В 1714 г. в связи с изданием Указа Петра I «О единонаследии» деление земель на вотчины и поместья прекратилось. Указ 1714 г. закреплял с правовой точки зрения объединение форм земельной собственности — вотчины и поместья и ввел в оборот понятие «недвижимое имущество», или «имение». Кроме того, в результате проведения Петром I финансовой реформы (1716—1721) была введена подушная подать, которая заменила собой сложившуюся на тот период систему налогообложения. В связи с этим необходимость в проведении оценочных работ количественного и качественного учета землевладений утратила свою актуальность.

Следующая важная веха в становлении и развитии оценки земель как особого правового института связана с комплексом работ, проведенных на государственном уровне по манифесту Екатерины II. Так, с 1765 г. в Российской империи началось Генеральное межевание земель. Особое внимание при проведении работ уделялось изучению, описанию и оценке землевладений с обязательным фиксированием полученных данных в переписных и писцовых документах [12, с. 83—85].

При осуществлении работ по описанию землевладений и имений учитывались сведения о землевладельцах, размерах дач, количестве крестьянских дворов и душ, структуре земельных угодий, качестве земель (плодородии, урожайности и т.п.). Работы по проведению Генерального межевания проводились под девизами, провозглашенными Екатериной II: «Каждый при своем» и «Утверди, Господи, достояние людям своим» [13].

В целом реформа Генерального межевания охватила 35 российских губерний, в которых насчитывалось 188 295 владений площадью 275 378 747 десятин земли [9, с. 85-86].

В начале XIX в. на развитие института оценки земель существенное влияние оказали произошедшие изменения в земельном законодательстве. Прежде всего это аграрная политика Александра I, направленная на снижение монополии дворянского землевладения, что не могло не отразиться на регулировании земельных отношений. 12 декабря 1801 г. был издан царский Указ «О предоставлении купечеству, мещанству и казенным поселянам приобретать покупкою земли» [14], закреплявший право покупки земли в собственность купцами, мещанами, государственными и удельными крестьянами, но не крепостными. Хотя принятый Указ не изменил положения крепостных, он ослабил монополистическое положение дворянского землевладения. Вместе с тем этот документ фактически расширил круг субъектов права собственности на землю, исключив из него помещичьих крестьян [15, с. 5].

В результате возрос гражданский оборот земельных участков, увеличилось количество сделок с землей, дел о наследовании земли, с залогом участков. Все это способствовало широкому применению оценки земли и развитию оценочной деятельности, более того, к первой половине XIX в. распространение получает и переоценка земли. По наблюдению И.В. Никишина, «временные промежутки между оценкой и переоценкой недвижимости лежали в пределах десяти лет» [16, с. 33].

Еще одним приоритетным направлением деятельности государства в период царствования Александра I стало реформирование системы налогообложения. В рамках налоговой реформы был введен процентный сбор с доходов от недвижимого имущества [17, с. 138], что, в свою очередь, требовало совершенствования и дальнейшего развития института оценки земли и недвижимости.

В 1859 г. Министерством государственных имуществ Российской империи утверждается Инструкция для оценки казенных земель, состоящих в пользовании крестьян, на случай продажи их крестьянам. Данным документом на законодательном уровне вводились правила для оценки крестьянского имущества и закреплялись нормы о количестве необходимого леса для строительства крестьянской избы, семян для местных почв, стандарт урожайности земли. Для фиксирования полученных данных составлялись специальные описи (вакенбухи, инвентари), вследствие чего у государственных органов, в частности Министерства государственных имуществ, и помещиков-арендаторов появлялась информация о количестве урожая в конкретной деревне и, соответственно, возможность взимать с крестьян определенный налог [9, с. 102].

Реформа 1861 г., освободившая крестьян от крепостной зависимости, создала условия для проведения кадастровых работ в масштабе всего государства, которые включали изучение, описание и проведение оценки земель для целей налогообложения. Новшеством в этот период стало определение стоимости крестьянских наделов по установленной цене выкупа участков. Оценка земель была востребована и стала актуальной необходимостью землемеров при проведении описаний и обмере крестьянских наделов в результате проведенной реформы 1861 г.

Таким образом, Инструкция 1859 г., разработанная Министерством государственных имуществ, явилась одним из документов, используемых при проведении земельных реформ Александра II.

В период 1861–1869 гг. в России происходит закрепление правовой основы проведения оценки недвижимости (земли в том числе) и формируется организационно-правовая база для ее реализации, происходит формирование земской оценочной статистики. В 1864 г. в стране проводится новая земская реформа, предусматривавшая создание системы местного самоуправления. Деятельность земств осуществлялась в соответствии с главным нормативным актом земской реформы 1864 г. — Положением о губернских и уездных земских учреждениях. Согласно его п. 1 ч. 2 гл. 2 в круг дел, подлежащих ведению земских учреждений, в губернии или уезде по принадлежности включалось «заведывание имуществами, капиталами и денежными сборами земства» [18]. Иными словами, с 1864 г. оценочная деятельность была отнесена к компетенции земских и уездных учреждений.

В 1870 г. в результате Городской реформы было введено городское управление. Правовые основы городского управления закреплялись Городовым положением, в частности, городские органы местного самоуправления наделялись правом на распоряжение недвижимым имуществом и его оценки [19, ст. 116–127].

С 1 января 1887 г. в России вместо подушного налога вводится поземельный (подоходный) налог, что создает острую необходимость государства в получении актуальных и достоверных данных о стоимости, ценности, доходности недвижимого имущества. Требовались разработка на общегосударственном уровне методик проведения оценки и правил расчета стоимости земли и иного недвижимого имущества и закрепление их положений в законодательстве.

Для решения задач в сфере оценки недвижимости в новых экономических условиях 8 июня 1893 г. был принят закон о переоценке всех видов недвижимого имущества в 34 губерниях Российской империи и вместе с ним утверждались Правила оценки недвижимых имуществ. Согласно принятым документам, законодательно определялось, что ор-

ганизация, проведение работ по оценке земельной собственности и их финансовое обеспечение возлагалось на специальные органы — губернские и уездные оценочные комиссии. Техническая сторона проведения оценки — непосредственная оценка каждого объекта была функцией земской управы. Земские управы для целей осуществления оценочных работ вели специальные поземельные книги (фиксировалась стоимость земли) и инвентаризационные описи объектов капитального строительства (зданий, строений и т.п.), собирали данные об арендных платах, определяли доходность [20, с. 17].

Земская оценочная деятельность способствовала появлению статистики, которая являлась основным источником для получения сведений о стоимости земли и ее доходности. Отличительной чертой оценки земельных угодий в конце XIX в. стало рассмотрение земли и как возможного источника дохода, и как предмета сделки (купли-продажи).

Оценивая землю как источник дохода, в расчет принимались такие факторы, как характер почвенного покрова, климатические условия, структура сельскохозяйственных угодий, наличие / отсутствие коммуникаций, транспортная доступность, доступность рынков по сбыту сельхозпродукции, и другие.

Существенный вклад в разработку системы оценки земель, методологическую основу проведения статистического обследования земель с учетом почвенных условий и плодородности земли был внесен учеными-почвоведом В.В. Докучаевым и Н.М. Сибирцевым. В основе разработанной В.В. Докучаевым методики оценки плодородия почв лежало определение типов почв, подпочвы, мощности, климатических условий и других факторов, связанных с естественной классификацией почв, их геологических и физико-химических свойств [21].

Следует отметить, что закон об оценке от 8 июня 1893 г. имел определенные недостатки, поэтому в итоге его применения не было создано в масштабах государства единообразной практики установления и применения оценки земель. Последовала полная децентрализация земского кадастра, а полученные результаты при проведении оценочных работ показали, что в силу объективных причин губернским оценочным комиссиям не удавалось согласовывать и объединять нормы оценки ни в масштабе государства, ни в пределах одной губернии.

В целях совершенствования законодательства об оценочной деятельности и выработки организационной структуры оценки как особого вида профессиональной деятельности был принят новый закон об оценке недвижимого имущества от 18 января 1899 г. [22]. Среди главных его изменений стала передача функций установления оценочных норм от уездных к губернским оценочным комиссиям. Непосредственная

оценка имущества по этому закону теперь была возложена на два органа: уездные оценочные комиссии и уездные земские управы.

Вторым «новшеством» нового закона стали нормы о проведении финансирования оценочных работ, которые устанавливали объем государственного финансирования оценочных работ в 34 губерниях в размере 1 млн руб. в год [22, ст. II]. Указанная сумма рассматривалась как долгосрочное государственное пособие земству, которая после выполнения оценочных работ оставалась в распоряжении губернского земства.

Особого внимания заслуживает вопрос финансирования и государственной поддержки в проведении масштабных кадастровых комплексных работ по оценке земли и недвижимого имущества, которые в полной мере могут решить задачи по созданию и наполнению системы налогообложения и проведению массовой оценки имущества лишь при наличии существенных финансовых вливаний со стороны государства. Нормы о финансировании мероприятий по массовой оценке недвижимого имущества в указанном законе свидетельствовали о возрастающей роли оценки недвижимости в экономике государства и подчеркивали важность и значимость проводимых государством работ.

Закон об оценке недвижимого имущества 1899 г. регламентировал двухэтапное проведение оценки земельных участков. Первый этап состоял в детальном описании объекта оценки, второй этап заключался в оценке каждого объекта индивидуально с учетом общих принципов. Стоимость земли ставилась в зависимость от доходности объекта; доходность земли определялась от ее производительности; производительность земли ставилась в зависимость от качества почв и методов ее обработки.

Таким образом, на рубеже XIX—XX вв. на законодательном уровне были закреплены правовые основы оценки земли, утверждены методики и правила определения стоимости землевладений. Оценка земель проводилась или по их фактической стоимости, или по доходности. Характерной особенностью разработанных и утвержденных методик оценки земель в тот период стало рассмотрение земли и как источника дохода, и как объекта гражданско-правовых сделок. Столыпинская аграрная реформа способствовала возрастанию объема и масштаба работ по оценке и переоценке земель. О масштабности этих работ в сфере землеустройства свидетельствуют данные: в 1908—1915 гг. число хозяйств, продавших наделы земли, составило около 1,2 млн, или свыше 3,9 млн десятин на сумму 444,7 млн руб. [8, с. 22].

Оценочная деятельность эффективно развивалась в России до начала Первой мировой войны, с 1917 г. функционирование института оценки земли и недвижимого имущества было приостановлено.

Достаточно высокий уровень проведения работ по оценке земель в дореволюционной России подтверждается значительным количеством принятых государством как нормативных актов, регулирующих правовую основу оценочной деятельности, так и организационно-распорядительных документов, определяющих структуру и состав государственных органов, в чьи функции вменялось проведение мероприятий, связанных с учетом и оценкой недвижимости. При этом законодательство об оценке земель развивалось в соответствии с экономической и политической ситуацией в стране, что способствовало взвешенному и рациональному подходу к управлению земельными ресурсами страны.

Библиографический список

1. Дигесты Юстиниана / отв. ред. Л.Л. Кофанов: в 8 т. М., 2001–2006.
2. Подкопаев В.Л. Значение государственного учета земель для кадастровой оценки земельных участков // Вестник Поволжского института управления. 2014. № 6 (45). С. 66–70.
3. Ялбулганов А.А. Развитие законодательства о налогообложении земли в дореволюционной России // Государство и право. 1999. № 12. С. 88–96.
4. Большая советская энциклопедия. М., 1973. Т. 2. С. 367.
5. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 1998. С. 291.
6. Русская Правда // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1984.
7. Ключевский В.О. Русская история. М., 2005.
8. Маховикова Г.А., Касьяненко Т.Г. Оценка земли и природных ресурсов. М., 2016.
9. Анисимов А.Г., Гришаев С.В., Медведь А.Н. [и др.]. История землеустройства и инвентаризации в России. М., 2009.
10. Волков С. Н. Высшее землеустроительное образование в России на пороге XXI века // Землеустроительная наука и образование XXI века. М., 1999. С. 7–27.
11. Росторгуева А.А., Мартыненко А.С. Приказы как органы централизованного государственного управления в административной и уголовной сферах (на примере разрядного, поместного и разбойного приказов) // Интеллектуальный потенциал XXI века: Ступени познания. 2014. № 25. С. 238–241.
12. Зазолина Е.В. Правовое регулирование межевания земель в Российской империи: историко-правовой аспект // Вестник Поволжского института управления. 2021. Т. 21, № 2. С. 80–87.
13. Манифест о государственном генеральном размежевании земель в империи от 19 сент. 1765 г. URL: <https://elibrary.ru/handle/123456789/218879>
14. О предоставлении купечеству, мещанству и казенным поселянам приобретать покупкою земли: Именной указ от 12 дек. 1801 г. // ПСЗРИ. Т. 26, № 20 075. С. 862–863.
15. Езжева М.Н. Российское земельное законодательство первой половины XIX века и образование класса крестьян – земельных собственников // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2007. № 4. С. 5–12.
16. Никишин И.В. Анализ развития оценки земель в России // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2013. № 2(5). С. 29–37.

17. *Миллер И.В.* Изменения в налоговой системе России XIX века // Вестник Омского университета. Сер.: Экономика. 2008. № 2. С. 138–141.
18. Положение о земских и уездных земских учреждениях: Именной указ от 1 янв. 1864 г. // ПСЗРИ. Т. 39, № 40 457. С. 1–14.
19. Городовое положение: Именной указ от 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Т. 45, № 48 498. С. 821–839.
20. *Левин С.В.* Правила оценки недвижимых имуществ для обложения земскими соборами 8 июня 1893 года и изменение задач земской статистики // Известия Саратовского университета. Сер.: История. Международные отношения. 2011. Т. 11, вып. 2, ч. 1. С. 15–21.
21. *Докучаев В.В.* Материалы к оценке земель Нижегородской губернии. Естественноисторическая часть. Отчет Нижегородскому губернскому земству. Вып. 1–5: Арзамасский уезд. 1884 // *Докучаев В.В.* Сочинения: в 8 т. М.; Л., 1940–1961.
22. Об изменении высочайше утвержденных 8 июня 1883 года Правил оценки недвижимых имуществ для обложения земскими соборами и об отпуске земским учреждениям пособия от казны по оценочным работам. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 18 января 1899 г. // ПСЗРИ. Т. 19, № 16 364. С. 33–35.