

УДК 34 (091)

ББК 67.3

DOI 10.22394/1682-2358-2021-2-80-87

E.V. Zazolina, post-graduate student of the Legal Theory Department, Dubna State University, Head of territorial department No. 27 of Rosreestr Branch in Moscow region

LEGAL REGULATION OF LAND SURVEYING IN THE RUSSIAN EMPIRE: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

The legal basis for the procedure of land surveying is considered. The main stages of the land surveying institute formation in the aspect of the Russian statehood formation and development are analyzed. The historical and legal analysis of the reform of the General Land Surveying of 1765 is drawn. The author made proposals to improve the current legislation in the field of complex cadastral works.

Key words and word-combinations: general land survey, land use, Russian Empire.

Е.В. Зазолина, аспирант кафедры теории права Государственного университета «Дубна», начальник территориального отдела № 27 Филиала Росреестра по Московской области (email: elena_zazolina@mail.ru)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖЕВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. Рассматриваются правовые основы проведения процедуры межевания земель. Анализируются основные этапы формирования института межевания в аспекте становления и развития российской государственности. Проводится историко-правовой анализ реформы Генерального межевания земель 1765 г. Вносятся предложения по совершенствованию текущего законодательства в сфере проведения комплексных кадастровых работ.

Ключевые слова и словосочетания: генеральное межевание, землепользование, Российская империя.

Более двадцати лет в России отмечается профессиональный праздник — День работников геодезии и картографии, установленный в соответствии с Указом Президента РФ от 11 ноября 2000 г. № 1867. История этого праздника связана с периодом правления Петра I. В марте 1720 г. Петр I подписал указ, который заложил начало картографическому делу в России.

Указ устанавливал правила проведения сплошной съемки территории для создания подробной карты страны. С этого времени в России начались работы по массовому картографированию местности, появились такие специалисты, как межевщики и геодезисты, а впоследствии — и наука землеустройства в качестве отрасли научного знания.

С 2008 г., после вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в ред. от 1 января 2017 г.), в России сформировался институт кадастровых инженеров, «прародителями» которых по сути и являются «межевщики» петровских времен.

Межевание, установление и определение границ землевладений являются основным звеном в сфере регулирования земельных отношений в масштабах страны. Эффективность государственного управления определяется прежде всего рациональным и сбалансированным подходом к использованию земли как природного ресурса. Для выработки со стороны государства рациональных и взвешенных способов управления земельным фондом необходимо понимание размеров и пределов границ существующих территорий, установление и поддержание земельного правопорядка, что достигается путем проведения землеустроительных работ и межевания территорий.

История развития системы межевания земель берет свое начало еще в Древней Руси. Первые упоминания о способах разграничения недвижимой собственности содержатся в древнейшем памятнике русского права — Русской Правде (1054 г.). В Пространной редакции Русской Правды устанавливаются правила применения наказания в случае незаконного разграничения частной собственности на землю: «Если кто между подрубит бортную или пашенную распашет или забором перегородит дворовую между, то 12 гривен штрафа князю» [1, с. 109].

Дальнейшее законодательное закрепление порядка определенного порядка владения и пользования землей находит отражение в Псковской судной грамоте (XIV—XV вв.) — главном юридическом документе древнерусской республики. Статья 10 указанного документа содержит норму о необходимости проведения процедуры «перемера» землевладений в случае спорного дела [2, с. 321].

Судебник 1497 г. также содержал ряд статей, регулировавших учет, обмер и описание землевладений. Первые чертежи, фиксирующие результаты проведения межевания земель, появились к концу XV — началу XVI в. [3—5].

В XVI—XVII вв. появляются первые книги по межеванию, возрастает его роль в связи с освоением новых земель, развитием городов, возвращением людей на «старые места», потерянные после монголо-татарского ига.

Следовательно, до начала XVIII в. в России не существовало единого установленного порядка проведения процедуры картографирования и межевания земель. Нормотворческая деятельность и реформы Петра I

«создали» законодательную основу картографическому делу и дали толчок развитию и внедрению межевания земель в России.

Масштаб петровских реформ в области проведения картографической съемки земель был достаточно широкий, что оказало определяющее воздействие как на развитие и становление земельного законодательства в Российской империи (1721—1917 гг.), так и на механизм правового регулирования земельных отношений в дореволюционной России. На протяжении всего периода существования Российской империи сложилось достаточно развитое земельное законодательство, прежде всего за счет появления институтов межевания и картографирования земель.

Для успешной реализации реформ Петра I в сфере совершенствования картографии необходимы были высококвалифицированные кадры в области картографирования и межевания земель. С этой целью в России начали учреждаться специальные учебные заведения. Московская школа цифири и землемерия (1698 г.), по словам А.Г. Анисимова, «...стала первой ласточкой, создавшей весну русской геодезии» [4, с. 46].

В продолжение реформ Петра I законодательное закрепление межевой деятельности и установление границ земельных наделов проводилось в период правления Елизаветы I (1741—1762 гг.). К этому времени обстановка с регулированием частного землевладения в России становилась все более «запутанной», так как территория Российской империи расширялась, соответственно, увеличивалось число земель, а правовой механизм регулирования земельных отношений оставался прежним. В связи с этим 13 мая 1754 г. Елизавета I издает инструкцию для государственного межевания земель («Инструкция межевщика»). Главной целью данного нормативного документа являлось приведение в соответствие границ частных и казенных землевладений и одновременной фиксации и выявлением прав на земельные участки. Для фиксации и сохранения полученных данных при межевании согласно Инструкции составлялись такие необходимые документы, как полевая межевая записка, межевой журнал, межевая книга и межевые планы.

Предпосылкой для разработки и принятия Инструкции послужило письмо государственного деятеля П.П. Шувалова в Сенат от 30 января 1752 г., в котором указывалось, что «непорядок в земельном кадастре приводит к многочисленным обидам и даже убийствам среди землевладельцев» [5, с. 6]. Предложение елизаветинского сановника сводилось к созданию документа для государственного межевания земель, и в качестве объекта для межевания по новым правилам для начала избиралась Московская губерния. Следует отметить, что названия документов, в которых согласно «Инструкции межевщика» полагалось вносить записи о результатах проделанных работ, имеют схожее название с современной документацией, предусмотренной и оформляемой в соответствии с требованиями Федерального закона от 13 января 2015 г. № 218-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Таким образом, в рассматриваемый исторический период в России были законодательно введены усовершенствованные нормы по учету земельных владений и внесению таких основных характеристик земельных участков, как местоположение границ, площадь, сведения о правообладателе. С утверждением в 1754 г. Инструкции для государственного межевания земель связано появление в Российском государстве первых специализированных ведомств, в чьи функции входило проведение межевых работ. Так, при Сенате была образована Главная межевая канцелярия, а в Москве — губернская межевая канцелярия. Эти учреждения являлись органами надзора за проведением непосредственно самих работ по обмеру землевладений (указанные функции были возложены на межевые конторы и межевые партии).

В «Инструкции межевщика» содержались нормы, устанавливающие ответственность и наказания (штраф 50 руб. или телесное наказание — удары плетьюми) для тех лиц, кто оказывал сопротивление межевщикам в проведении работ по межеванию своего участка, включающих необходимые землеустроительные санкции. Законодателем подчеркивалась важность и значимость межевых работ для государства.

Необходимость в проведении работ по установлению границ землевладений, упорядочиванию сложившегося землепользования была необходимым инструментом как для органов власти — в целях принятия правильных и эффективных решений государственного управления на уровне всей страны, так и для нормального течения повседневной жизни населения страны. Еще М.В. Ломоносов отмечал: «Немалый ущерб причиняется народу убийствами, кои бывают в драках и от разбойников. Драки происходят вредные между соседями и особливо между помещиками, которых ничем как межеванием, утушить не можно» [6, с. 399]. М.В. Ломоносов на собственном опыте испытал процедуру, связанную с установлением границ земельного участка. Известна история его спора с соседями по землеустройству в Санкт-Петербургской губернии. В 1761 г. российскому ученому пришлось обращаться в Главную межевую канцелярию об отмежевании земель деревни Голубовицы, заселенных крестьянами, приписанными к его Усть-Рудицкой фабрике, от земель генерала Скворцова.

Уже в начале правления Екатерины II стало очевидно, что работа межевых канцелярий не слишком эффективна, поэтому их функции были переданы Вотчиной коллегии, которая впоследствии стала главным органом по контролю за оборотом земли и по надзору за землепользованием в Российском империи.

Следующей важной вехой в системе управления земельным фондом страны стало направление в «земельной политике» Екатерины II, которое выразилось в проведении Генерального межевания земель. Его начало было заложено обнародованием Манифеста от 19 сентября 1765 г. о генеральном размежевании земель всей империи, которое существенно отличалось от межевания, проводимого Елизаветой II. Комплекс работ по межеванию

1754 г. представлял собой сплошное, валовое межевание, работы производились исключительно по инициативе государства, отказаться от процедуры никто из землевладельцев не мог (в противном случае для этих лиц устанавливались большие штрафы).

В основе Генерального межевания 1765 г. процедура обмера землевладельцев претерпела изменения: отменялась «юридическая составляющая» процедуры межевания по Инструкции 1754 г., существенно тормозившая проведение межевых работ, — проверка прав на землю. На законодательном уровне закреплялось положение о полюбовном разделе, «...то есть указаниям самими владельцами границ бесспорного владения» [7, с. 22].

Однако, несмотря на всю важность и очевидность в необходимости упорядочивания сложившегося землепользования, в обществе начались волнения и споры, так как ранее (до проведения Генерального межевания 1765 г.) землеустройство отличалось большей степенью неконтролируемости. В размещении земельных участков и их границ нередко были случаи чересполосицы частных владений (у одного собственника), вклинивания и вкрапливания земельных участков, что препятствовало рациональному и эффективному использованию земель, приводило к земельным спорам. Чтобы снизить нарастающее недовольство населения, Екатерина II провозгласила межевой девиз: «Каждый при своем» — и подтвердила его следующими знаменательными словами: «Утверди, Господи, достояние людям своим» [8]. Генеральное межевание охватило 35 губерний России, в которых насчитывалось 188 295 владений площадью 275 378 747 десятин земли.

В результате проведения Генерального межевания произошло усложнение сложившейся к концу XVII в. номенклатуры (деления) земель. Так, если ранее земельный фонд включал три категории земель — частновладельческие служилые, частновладельческие церковные, земли дворцовые, то к началу XVIII в. земельный фонд включал следующие деление земель по категориям: земли частные, земли дворцовые и казенные, земли духовного ведомства; выгонные земли; земли заводов и фабрик; земли бывших низших разрядов служилых людей; земли военнотружущих; земли иноверцев; леса; дороги и бечевники.

Трудно переоценить значимость Генерального межевания 1765 г. для развития государства и управления страной. По мнению многих исследователей, в частности М.С. Рудева, «отечественной правовой наукой остается незаслуженно забытым период проведения Генерального межевания в Российской империи, а ведь именно после земельных реформ 1765 г. активизировался процесс различного рода преобразований в данной правовой сфере» [9, с. 4].

К концу XVIII в. результаты проведенных работ показали, что цель Генерального межевания 1765 г. — установление и закрепление на местности границ землевладений была достигнута. К началу XIX в. на повес-

тку дня выносятся новая задача: создание системы учета землевладений, системы земельного кадастра страны. Безусловно, благодаря проводимой Екатериной II политике в сфере землепользования, правовое регулирование земельных отношений было поднято на качественно новый уровень, что свидетельствовало о совершенствовании земельного законодательства и правоприменительной работе государственных органов, направленной на реализацию принимаемых указов, инструкций и предписаний в жизнь.

Историко-правовое исследование реформы Генерального межевания земель 1765 г. актуально и в настоящее время, прежде всего по причине преемственности в разрешении целого ряда вопросов. По некоторым проблемным аспектам землепользования в Российской империи существовал более эффективный механизм и инструменты правового регулирования, чем в настоящее время.

Определенная связь прослеживается между проводимыми работами по межеванию 1754 г., Генеральным межеванием 1765 г. в Российской империи и институтом комплексных кадастровых работ в современной России, основной целью которых является установление границ территорий, землевладений в соответствии с их фактическим местоположением. Действующим законодательством в сфере учетно-регистрационных процедур и кадастровой деятельности регламентированы «комплексные кадастровые работы». Введено это понятие 1 января 2015 г. Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (с 1 января 2017 г. — «О кадастровой деятельности»).

Введение данной процедуры свидетельствует об очевидном стремлении законодателя «навести порядок» в землепользовании современной России. Сегодня большая часть земельных участков, сведения о которых содержатся в государственном реестре недвижимости, либо не отмежевана — по причине отсутствия в реестре описания местоположения границ участков, либо границы установлены и внесены в реестр с ошибками (так называемые реестровые ошибки). Все это усложняет гражданский оборот с земельными участками, затрудняет осуществление сделок с землей, а в некоторых случаях приводит и к судебным разбирательствам.

Действующее законодательство содержит норму о запрете регистрации перехода права по сделкам с земельными участками, границы которых не установлены, либо имеется наложение границ на смежные (соседние) земельные участки ввиду наличия реестровой ошибки. Для исправления ситуации правообладателям приходится самостоятельно исправлять допущенные ранее ошибки при межевании, возникшие не по их вине, а сама административная процедура, как правило, занимает продолжительное время и требует финансовых затрат со стороны собственников земельных участков на выполнение кадастровых работ.

Решить подобные проблемы на законодательном уровне предлагается с использованием правового инструмента комплексных кадастровых ра-

бот, которые представляют собой проведение мероприятий по уточнению местоположения границ существующих земельных участков; обеспечение исправления реестровых ошибок в сведениях о местоположении границ; правовое закрепление образования земельных участков общего пользования. Проводить комплексные кадастровые работы в отношении определенной территории (чаще всего — кадастровый квартал) следует за счет государственных средств.

Очевидно, что цель введения процедуры комплексных кадастровых работ — повышение эффективности управления территориями и земельным фондом России. Результаты, полученные в ходе проведения указанных работ, позволят пополнить реестр недвижимости новыми сведениями об объектах недвижимости и повысить «качество» внесенной в официальный государственный реестр информации.

Проблемы, которые «тормозят» проведение комплексных кадастровых работ и тем самым препятствуют их эффективному правоприменению, обсуждались на «круглом столе» Комитета Совета Федерации по экономической политике 3 декабря 2020 г. [10]. Среди них выделены основные: отсутствие необходимой градостроительной документации (проектов межевания) и необходимость внесения изменений в бюджеты местного уровня для планирования финансовых средств при проведении данного вида работ. В сфере учетно-регистрационных действий законодателем не регламентирована процедура постановки на государственный кадастровый учет выявленных объектов без согласия правообладателей. Со стороны российских регионов поступают настойчивые предложения о сокращении сроков рассмотрения в государственных регистрирующих органах документации, подготовленной в результате выполнения комплексных кадастровых работ.

На основе проведенного анализа и сложившейся практики в сфере кадастровых отношений можно сделать вывод о недостаточной эффективности существующего механизма проведения комплексных кадастровых работ.

В целях совершенствования законодательства в учетно-регистрационной и кадастровой сферах предлагается пересмотреть существующие нормы, регулирующие область комплексных кадастровых работ в части сокращения сроков рассмотрения документации, регламентации процедур учета объектов недвижимости в рамках выполнения указанных работ, а также определить источники финансирования и субсидирования органов местного самоуправления на осуществление комплексных кадастровых работ.

Библиографический список

1. Библиотека литературы Древней Руси: в 15 т. Т. 4: XII век / под ред. Д.С. Лихачева, Л.А. Дмитриева, А.А. Алексева, Н.В. Поньрко. СПб., 1997.

2. Псковская судная грамота // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. I: Законодательство Древней Руси. М., 1984.
3. Кусков В.С. Картографическое искусство Русского государства. М., 1989.
4. Анисимов А.Г., Гришаев С.В., Медведь А.Н., Покровская С.В. История землеустройства и инвентаризации в России. М., 2009.
5. Бухерт В.Г. Ради пресечения доньине в спорах и в завладении земель происходящих убивств: Земельный вопрос в России // Родина: журнал. Приложение: Документы русской истории: 2003. № 2 (62).
6. Ломоносов М.В. О сохранении и размножении российского народа // Полное собрание сочинений: в 11 т. Т. 6: Труды по русской истории, общественно-экономическим вопросам и географии. М.; Л., 1952.
7. Савенко Г.В., Ялбулганов А.А. Земельные участки: образование, межевание и земельные иски (вторая половина XVIII – начало XXI в.). М., 2017.
8. Манифест о Генеральном размежевании земель в империи во всей империи с приложением генеральных правил, данных Межевой комиссии и высочайше утвержденного реестра о ценах на продажу земель в губерниях и провинциях» от 19 сент. 1765 г. URL: <https://elibrary.ru/handle/123456789/218879>
9. Рулев М.С. Органы межевания и разрешение межевых споров в Российской империи: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.
10. В Совфеде назвали основные проблемы при комплексных кадастровых работах / Д.В. Гончарук // Парламентская газета. 2020. 3 дек. URL: <https://www.pnp.ru/social/v-sovfede-nazvali-osnovnye-problemy-pri-kompleksnykh-kadastrovykh-rabotakh.html>