

**ИСТОРИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ ПРАВА
СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ, ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ
СОБСТВЕННОСТИ И ИХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ (АНАЛИЗ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПЕРИОД С 1917 ГОДА ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ)**

Иващенко Майя Александровна

магистрант 2 курса

Научный руководитель: **Ямалетдинов Руслан Равилевич**

к.ю.н., доцент

Башкирский государственный университет (Институт права), г.Уфа

Аннотация. Институт права собственности на землю имеет глубокую историю своего развития, однако в настоящей работе конкретно будет проведен анализ законодательства в период с 1917 г. по настоящее время. В рассматриваемый период вплоть до 1991г. существовало право государственной собственности на землю, земельные участки предоставлялись частным лицам в пользование. Регистрация права собственности на землю появляется с принятием Земельного кодекса РСФСР 1991г., с провозглашением многообразия форм собственности и отмены государственной монополии на землю. Институт ограничений прав, в той или иной форме, появляется на протяжении всего рассматриваемого периода, но основное своё развитие и закрепление получил с принятием Земельного кодекса РФ 2001г.

Ключевые слова: земля, земельный участок, многообразие форм собственности, право пользования, право собственности, экологические ограничения прав.

Первым официальным документом, характеризующим начало земельных отношений в рассматриваемый период стал Декрет «О земле» 1917 г., которым право частной собственности на землю было отменено «навсегда», а земля могла быть передана частным лицам исключительно в пользование: «земля не может быть ни продаваема, ни покупаема, ни сдаваема в аренду, либо в залог, ни каким-либо другим способом отчуждаема. Вся земля ... отчуждается безвозмездно, обращается во всенародное достояние и переходит в пользование всех трудящихся на ней».[7]

На V заседании Всероссийского Съезда Советов 10 июля 1918г. была принята Конституция РСФСР, которая провозгласила отмену частной собственности на землю и передачу всего земельного фонда на праве пользования «трудящимся» «на началах уравнительного землепользования» и объявление земли общенародным достоянием.[8]

В 1918г. ВЦИК был принят Декрет «О социализации земли», положения которого касались в основном земель сельскохозяйственного назначения, практически не затрагивая земли иных категорий. Указывалось, что любые сделки с землёй – запрещались (земля не могла приобретаться в пользование ни путём передачи по наследству, дарения, аренды и вообще по какой-либо иной частной сделке (ст.45) [9], она переходит только в пользование (по смыслу ст.2) и только тем, кто обрабатывает её своим трудом «Земля предоставляется в пользование в первую очередь тем, кто желает работать на ней не для извлечения личных выгод, а для общественной пользы» (ст.21). Для получения земельного участка в пользование необходимо было подать соответствующее заявление в земельный отдел, в районе которого находится земельный участок.

Примечательно, что появляются зачатки развития института ограничений прав пользования, в том числе и экологических (ст.53): право пользования земельным участком ограничивалось использованием земли лишь для целей, дозволенных законом (запрещалось установление свалки в неположенном месте) и использованием земли таким образом, чтобы такое использование не приводило к нарушению прав третьих лиц (в случае, если пользование землёй одним лицом наносит вред соседнему хозяйству (выделка химических веществ). В противном случае право пользования землёй прекращалось в принудительном порядке.

После 1917г. в России были предприняты попытки кодификации земельного законодательства. Так, в 1918 году появился проект Земельного кодекса РСФСР, в основу которого были положены два вышеперечисленных Декрета: «О земле» (1917г.) и «О социализации земли» (1918г.), но данный Кодекс так и не был принят.

В 1919 году 14 февраля ВЦИК было принято Положение «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию», согласно которому было установлено отграничение земель сельскохозяйственного назначения от земель прочих назначений (ст.5). К землям специального назначения Положением были отнесены курортные земли, наряду с землями, занятыми промышленными, а также фабрично-заводскими предприятиями (ст.9).[10] Для сравнения, земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов, отнесены Земельным кодексом РФ 2001г. (ст.96 ЗК РФ) к землям особо охраняемых территорий и объектов и в отношении данной категории земель, представляющих собой особую ценность, установлены определенные ограничения. Данные земли изъяты или ограничены в обороте и в отношении них установлен специальный правовой режим.[2]

Первым кодифицированным актом, регулирующим земельные отношения, стал Земельный кодекс РСФСР 1922 г., согласно положениям которого, земля по-прежнему оставалась в исключительной собственности государства, предоставлялась гражданам в срочное или бессрочное пользование, либо на основании договора трудовой аренды (ст.9)[11]

Право пользования землёй могло быть прекращено в случае, если землепользователь ведёт свою деятельность, в результате которой происходит истощение земли, если «уклоняется от внесения в землю удобрений», а также в случае неиспользования земли землепользователем для хозяйственных надобностей, в течение не менее трёх лет (действующее законодательство предусматривает схожий вид принудительного изъятия земельных участков: согласно ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», ст.284 Гражданского кодекса РФ[3], земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, может быть изъят у его собственника в судебном порядке, в случае неиспользования такого земельного участка в течение трёх и более лет подряд по целевому назначению).[4]

Что касается развития института государственной регистрации, то ЗК РСФСР 1922г. содержал подобные требования: так, договор трудовой аренды земли подлежал регистрации либо в местном волостном исполнительном комитете, либо в местном сельском совете, в зависимости от арендуемой площади земельного участка. Примечательно, что в договоре трудовой аренды обязательно должны были быть предусмотрены улучшения, которые арендатор обязан произвести и затем по окончании срока аренды такой земельный участок со всеми улучшениями возвращался сдатчику (арендодателю).

Тогда же впервые, с принятием Земельного кодекса РСФСР 1922 года, был легализован и институт «земельной регистрации», которая включала в себя следующие сведения о каждом земельном участке, в частности: местоположение земельного участка; основания для предоставления участка землепользователю; количество земли; наименование землепользователя; обязанности, связанные с использованием земельного участка и т.д. Земельная регистрация подразделялась на два вида: основную (производилось первоначальное заполнение карт реестров) и текущую (производилось занесение в акты регистрации тех изменений в правовом, хозяйственном и природном состоянии земельных участков, которые происходят с течением времени). Органом, производившим земельную регистрацию, выступал Народный комиссариат Земледелия и его местные органы. Интересно был устроен и порядок определения границ. Так, согласно ст.204 Земельного кодекса РСФСР 1922 года, при невозможности определить спорную границу землепользования между смежными земельными участками, спорная площадь разделялась по количеству едоков спорящих сторон и земельному обеспечению.

Закон об утверждении основ земельного законодательства СССР и союзных республик 1968 года также содержал положение об исключительном государственном праве собственности на землю: земля ... предоставляется только в пользование: колхозам, совхозам, промышленным предприятиям, гражданам и иным лицам и организациям бесплатно, на бессрочный срок или временно. Что касается ограничений прав, то согласно ст.11,

землепользователи имеют право и обязаны пользоваться земельными участками в тех целях, для которых они им предоставлены. В качестве ограничения указано использование земельного участка в зависимости от его целевого назначения и наложения обязанности рационального использования. Права землепользователей могли быть ограничены в государственных интересах, либо в интересах других землепользователей.[12] Ограничения распространились и на земли специального назначения (к таковым по-прежнему причислялись земли курортов и заповедников), но с оговоркой на установление зон с особыми условиями землепользования (округа санитарной охраны). Так, согласно ст.39 Закона, в отношении земель курортов, с целью охраны природных лечебных факторов, устанавливались округа санитарной охраны, в пределах которых запрещается предоставлять земельные участки в пользование тем предприятиям, организациям и учреждениям, деятельность которых несовместима с охраной природных лечебных свойств и благоприятных условий для отдыха населения. Согласно ст.40 Закона, на землях заповедников запрещена всякая деятельность, нарушающая их природные комплексы или угрожающая сохранению природных объектов, как на территории заповедников, так и в пределах устанавливаемых вокруг заповедников охранных зон.

Земельный кодекс РСФСР 1970 г. определил землю как важнейшее богатство и главное средство производства в сельском хозяйстве, а главной задачей – рациональное использование земель и повышение плодородия почв.[13] Право землепользования регистрировалось и удостоверялось государственными актами, выдаваемыми исполнительными комитетами районных, городских Советов народных депутатов. Временное пользование землёй оформлялось договорами или удостоверениями на такое право. Земельный кодекс РСФСР 1970 года ввел институт государственного земельного кадастра, для обеспечения рационального использования земельных ресурсов, содержащего совокупность данных о природном, хозяйственном и правовом положении земель. В целом, в основу Земельного кодекса РСФСР 1970 года был положен Закон РСФСР 1968 года № 3401-VII «Об основах земельного законодательства».

Следующим нормативным актом, регулирующим земельные отношения, выступали Основы законодательства СССР и союзных республик земле № 1251-1 от 28.02.1990г., согласно которым земля могла передаваться: в пожизненное наследуемое владение, постоянное владение (колхозам, совхозам, другим предприятиям и организациям), постоянное или временное пользование (гражданам, общественным предприятиям и организациям) и в аренду. Предоставление земельных участков во владение и пользование осуществлялось в порядке отвода и удостоверялось государственным актом, форма которого, как и договора аренды земли, являлась унифицированной. В качестве ограничений прав пользования землёй указывались: пользование участком по целевому назначению и рациональному использованию,

в противном случае право пользования прекращалось, в том числе и в случае использования земельного участка, способами, приводящими к снижению плодородия, химическому или радиоактивному загрязнению, ухудшению экологической обстановки (ст.43). Именно Основы ввели такой вид землепользования, как пожизненное наследуемое владение землёй и формулировку «способы, приводящие к ухудшению экологической обстановки».[14]

С начала 90-х гг., началась земельная реформа в современной России. Она дала толчок и создала условия для интенсивного развития института права собственности на землю. В 1990 г., 23 ноября, был принят Закон № 374-1 «О земельной реформе», установивший, что земельные участки предоставляются частным лицам теперь не только в пользование, на праве пожизненного наследуемого владения или в аренду, но и во владение и собственность. Монополия государства на землю на территории РСФСР отменяется.[15] Передача земли в собственность гражданам производилась Советами народных депутатов за плату или бесплатно. В Законе указывалось, что любая сделка, связанная с отчуждением земельного участка сельскохозяйственного назначения, к примеру, продажа, (кроме передачи по наследству) производилась только в пользу государства. В течение десяти лет с момента приобретения прав собственности на земельный участок, иная купля-продажа не допускалась.

Современный этап развития земельного законодательства начался с принятия Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1991г., провозгласившей многообразие форм собственности: согласно ст.ст.9, 36, земля, как и другие природные ресурсы, может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение землёй осуществляется собственниками свободно, если это не нарушает прав третьих лиц и не наносит ущерба окружающей среде.[1] Таким образом, помимо института права собственности конституционно закрепляется и институт ограничений (в том числе экологических) прав собственности на землю.

Предшественник современного Земельного кодекса, Земельный кодекс РСФСР 1991г. установил в качестве задачи государства – сохранение и улучшение природной среды.[16] Земли, находящиеся в государственной собственности, могли передаваться в пользование, пожизненное наследуемое владение, аренду или в собственность. Совхозам земля могла быть передана в постоянное (бессрочное) пользование. Гражданам земельные участки могли быть переданы за плату или бесплатно (например, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства). Договор на временное пользование земельным участком регистрировался в соответствующем Совете народных депутатов, его форма была унифицирована. Право собственности на землю, право пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования земельным участком удостоверялись специальным государственным актом, выдаваемым соответствующим Советом народных депутатов, право

аренды и право временного пользования земельным участком удостоверялось соответствующими договорами.

В качестве ограничений прав собственности на землю, Земельный кодекс РСФСР 1991 года предусматривал также использование земли в соответствии с её целевым назначением. Статья 90 ЗК РСФСР 1991г. содержала ряд отдельных экологических ограничений в отношении земель природно-заповедного, оздоровительного рекреационного назначения: установление охранных зон с запрещением или ограничением хозяйственной деятельности; установление округов санитарной охраны: такие земельные участки не изымались, а в их границах устанавливался особый режим использования, ограничивались или запрещались те виды деятельности, которые были несовместимы с санитарной и охранными зонами.

В дальнейшем введение института ограничений прав собственности на землю нашло своё отражение и в ст.ст. 209, 260, 285 ГК РФ (часть 1) 1994 года: право собственности может быть ограничено в следующих случаях: исключение или ограничение земельного участка в обороте, а также использование земельного участка по целевому назначению. В противном случае, земельный участок может быть изъят у его собственника.

Регулирование института государственной регистрации сделок с землёй также началось с принятия Гражданского кодекса РФ 1994 года (Часть 1). Согласно ст.131 ГК РФ, право собственности на землю, ограничения прав собственности подлежат регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию права на недвижимость и сделок с ней (Росреестр).[3] Институт государственной регистрации прав собственности на землю получил своё развитие в последующем с принятием Федерального закона от 21.07.1997г. №122 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (утратил свою силу, в связи с принятием Федерального закона № 218 «О государственной регистрации недвижимости»).

Что касается государственной регистрации ограничений прав, то утративший силу Федеральный закон № 122 отождествлял ограничения с обременениями (ипотека, доверительное управление, сервитут, аренда), придавая таким ограничениям (обременениям) чисто гражданско-правовой характер. Пришедший на смену вышеуказанному закону Федеральный закон № 218 отграничивает ограничения от обременений, устанавливает, что в качестве дополнительных сведений об объекте указываются и сведения об особых условиях использования земельного участка, наличии определенных ограничений прав по использованию земельного участка. В Реестр границ подлежит включению следующая информация: о зонах с особыми условиями использования территорий, об особо охраняемых природных территориях, о содержании ограничений использования объектов недвижимости в пределах таких зон или территорий. Основанием для государственной регистрации

ограничения права являются акты органов государственной власти или органов местного самоуправления.[6]

Основным кодифицированным актом, регулирующим институт ограничений прав собственности на землю выступает Земельный кодекс РФ 2001 г. Так, согласно ст.ст.13, 42 Земельного кодекса РФ, земля должна быть использована: в соответствии со своим целевым назначением, действия собственника не должны наносить вред окружающей среде, не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие.[2] В качестве экологических ограничений статья 56 ЗК РФ указывает следующие: особые условия земельного участка, режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах; особые условия окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных и иные ограничения. Ограничения прав, согласно Земельному кодексу РФ 2001г., устанавливаются бессрочно или на определенных срок, сохраняются при переходе права собственности другому лицу, устанавливаются государственными и муниципальными органами, подлежат государственной регистрации.

Таким образом, изучив нормативную базу в рассматриваемый период, можно сделать следующие выводы: изначально земля выступала в большей степени средством производства, объектом экономических отношений, но постепенно отношение к земле меняется, приоритетным становится рациональное её использование и бережное отношение к земле, как к природному ресурсу. Что касается права собственности, то с 1917г. по 1991г. – земля, как и другие природные ресурсы, принадлежала исключительно государству и могла предоставляться частным лицам в пользование. Регистрация права пользования землёй появляется с принятием Земельного кодекса РСФСР 1922г., регистрация права собственности на землю появляется с принятием Земельного кодекса РСФСР 1991г., с провозглашением многообразия форм собственности и отмены государственной монополии на землю. Институт ограничений прав, в той или иной форме, появляется на протяжении всего рассматриваемого периода, но основное своё развитие и закрепление получил с принятием Земельного кодекса РФ 2001г.

Список литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
4. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3018.
5. Федеральный закон от 03.07.2016 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 03.07.2016г. № 360-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, № 27 (часть II), ст. 4293.
6. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 01.07.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета, № 156, 17.07.2015
7. Декрет «О земле» (принят II Всероссийским съездом Советов 27.10.1917) // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства, № 1, 28.10.1917. (Утратил силу).
8. Конституция (Основной Закон) РСФСР (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР, 1918, № 51, ст. 582 (Утратил силу)
9. Декрет ВЦИК от 19.02.1918 «О социализации земли» (вместе с «Инструкцией для установления потребительно-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного значения») // Газета Рабочего и Крестьянского Правительства, № 27, 19.02.1918 (Утратил силу).
10. Положение «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» (принято ВЦИК 14.02.1919) // Известия ВЦИК, № 34, 14.02.1919 (Утратил силу).
11. Постановление ВЦИК от 30.10.1922 «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии IX созыва» (вместе с Земельным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.) // СУ РСФСР, 1922, № 68, ст. 901 (утратил силу).
12. Закон СССР от 13.12.1968 № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР, 1968, № 51, ст. 485. (утратил силу)
13. Закон РСФСР от 01.07.1970 «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» (вместе с Земельным кодексом РСФСР) // Ведомости ВС РСФСР, 1970, № 28, ст. 581. (утратил силу).
14. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле (приняты ВС СССР 28.02.1990) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР, 1990, № 10, ст. 129. (утратил силу).

15. Закон «О земельной реформе» (в редакции Закона РСФСР от 27.12.90 № 460-1 и Законов РФ от 20.11.92 № 3936-1, от 28.04.93 № 4888-1) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (утратил силу).
16. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 № 1103-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 30.05.1991, № 22, ст. 768. (утратил силу).