

Министерство образования и науки РФ
Тверской государственной технической университет

А.А. Артемьев

**ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ
И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ**

Монография

Издание первое

Тверь 2012

УДК 340.414(09)
ББК 65.32-5г

Артемьев, А.А. История земельных отношений и землепользования в России: монография / А.А. Артемьев. Тверь: ТвГТУ, 2012, 228 с.

Рассмотрены организационные, экономические и правовые вопросы развития земельных отношений в России от первобытного хозяйства восточных племен, Киевской Руси и до наших дней. Особенно подробно освещаются периоды кардинального реформирования земельных отношений в России (реформы Петра I, П.А. Столыпина, советского периода и наших дней). Исследования излагаются на основе современных уточненных статистических данных и нормативно-правовых актов различных эпох.

Предназначена для преподавателей, научных работников, студентов и аспирантов землеустроительных, экономических, юридических и исторических вузов, а также должностным лицам органов государственной власти и муниципального управления. Может быть интересна широкому кругу читателей.

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой государственного управления ФГБОУ ВПО «Тверской государственной университет»
Лапушинская Г.К.;

кандидат исторических наук, доцент кафедры гуманитарных, социально-экономических и юридических наук ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)»,
Тверской филиал МЭСИ **Федосова С.И.;**

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права НОУ ВПО «Тверской институт экологии и права» **Толстова И.А.**

ISBN 978-5-7995-0606-3

© Тверской государственной
технический университет, 2012
© Артемьев А.А., 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Глава 1. ЗАРОЖДЕНИЕ, СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ И НЕОБХОДИМОСТЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	7
1.1. Зарождение и развитие государственного регулирования	7
1.2. Современное понятие, цель и задачи регулирования земельных отношений.....	38
Глава 2. РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ ДО 1861 г.	42
2.1. Земельные отношения у восточных славян накануне рождения государства.....	42
2.2. Развитие земельных отношений во времена Киевской Руси.....	55
2.3. Земельные отношения и землеустройство в XII–XV веках.....	68
2.4. Особенности земельных отношений в России в XV–XVII веках.....	81
2.5. Развитие земельных отношений в России в период абсолютизма (вторая половина XVII – первая половина XIX в.).....	94
ГЛАВА 3. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ В ПЕРИОД С 1861 ПО 1906 ГГ.	111
3.1. Подготовка и анализ основных законопроектов о ликвидации крепостного права.....	111
3.2. Итоги аграрной реформы 1861 г.	116
ГЛАВА 4. ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ В ПЕРИОД С 1906 ПО 1917 ГГ.	123
4.1. Причины, цель и этапы проведения столыпинской аграрной реформы.....	123
4.2. Основные результаты столыпинской реформы.....	140
ГЛАВА 5. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД	153
5.1. Особенности земельных отношений в период после Октябрьской революции и Гражданской войны.....	153
5.2. Развитие земельных отношений в годы новой экономической политики.....	162
5.3. Особенности земельных отношений в годы довоенных пятилеток.....	173
5.4. Земельные отношения в период Великой Отечественной войны и восстановления народного хозяйства.....	182
5.5. Развитие земельных отношений в СССР в 60–90 гг. XX в.	190
ГЛАВА 6. ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ С НАЧАЛА 90-Х ГОДОВ XX ВЕКА ПО НАШИ ДНИ	197
6.1. Преобразование земельных отношений в период с 1990 г. по настоящее время.....	197
6.2. Возможные направления дальнейшего совершенствования земельных отношений в России.....	210
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	215
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	218

ПРЕДИСЛОВИЕ

За последние годы в нашей стране изменилось очень многое. Становление новой российской государственности проходит в достаточно сложной общественно-политической обстановке. В таких условиях особое значение приобретают земельные отношения, связанные, пожалуй, с самым главным вопросом экономики страны в целом: с вопросом права собственности на землю как основного средства производства.

По мысли И.А. Покровского, общество, если оно не хочет прийти к итогу, подобному гибели римской цивилизации и распаду Римской империи, должно научиться управлять имущественными отношениями. А для этого надо «прежде всего, понять их, то есть понять их историческое происхождение, их сущность и отношение к высшим идеалам человечества»¹. В свою очередь земля, территория, по нашему мнению, является основой любого общества, поэтому заслуживает особого внимания.

Изучая опыт трансформации прежнего земельного строя России, сравнение его с имущественными отношениями, сложившимися до революции, можно найти ответы на многие вопросы, интересующие современных ученых и реформаторов российского общества. Анализ истории земельного вопроса позволит выявить и применить наиболее эффективные способы использования и охраны земельных ресурсов государством, о преимуществах которых говорит нам история земельного права.

Земельные отношения – крупная и сложная проблема, которая определяется совокупностью отношений между различными субъектами по поводу использования земли как ограниченного природного ресурса. Интересующие нас земельные отношения включают в себя отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками как определенными материальными благами, то есть объектами гражданских прав.

Главнейшим вопросом в области земельных отношений является, конечно же, собственность на землю. Классическая юриспруденция понимала собственность как неограниченное и исключительное правовое господство лица над вещью, как право, свободное от ограничений по самому своему существу и абсолютное по своей защите. Однако неограниченное ничем право обладателя недвижимого имущества распоряжаться им по своему усмотрению или юридическая власть собственника над земельным участком не является более неограниченной, так как эта частная собственность связана соображениями так называемой социальной функции, служением общественному интересу в связи со спецификой самого объекта права собственности – земли.

Проблемы организационного, экономического и правового регулирования земельных отношений и землепользования порождены их внутрен-

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2000. С. 343–348.

ней сложностью: тесным переплетением в них частно- и публично-правовых элементов. Как следствие этого, в настоящий момент регулирование этих отношений осуществляется нормами нескольких отраслей права (земельное, гражданское, административное) и множеством субъектов государственного и муниципального управления.

В России земля всегда имела особый экономико-правовой режим. Сейчас особый правовой статус земли как объекта гражданских прав связан с тем, что она рассматривается как общенациональное достояние, используется и охраняется как основа жизни, деятельности и благосостояния народов России. Таким образом, в России на протяжении многих веков вопрос владения землей был основным вопросом политической власти в обществе, отражением сложившейся политической и экономической системы. Переход нашей страны к рыночной экономике привел к усилению частноправовых элементов экономического и правового регулирования земельных отношений.

Главная задача любого государства – обеспечение достойного человеческого существования своих граждан – недостижима без тщательного исследования исторического опыта развития основных государственно-правовых, организационных и экономических институтов, одним из которых как раз и являются права на землю различных субъектов. Так, например, отрицание и неприятие государственно-правового опыта дореволюционной России в области наделения основной массы населения страны землей привело к грубым ошибкам и значительным перекосам в управлении советским государством, что повлекло за собой многие вредные для общества последствия, в том числе массовое «раскулачивание», национализацию земли и, как следствие, стагнацию развития сельского хозяйства. Поэтому изучение основных организационных, экономических и правовых институтов России во взаимосвязи на определенных этапах развития нашего государства имеет особое значение для современного периода.

Земельный вопрос не существует сам по себе, он тесно переплетен с историей, психологией, культурой нации. Более того, земельный вопрос определяется аграрной правовой политикой, проводимой государственной властью, принимающей во внимание особую социальную значимость права собственности на землю.

В историко-экономической и правовой плоскости актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью получения более ясного представления о влиянии уровня экономического развития страны на развитие земельного законодательства дореволюционного, советского и постсоветского периодов, о проблемах, стоящих перед ним и вызванных напряженными межклассовыми отношениями, и о способах их разрешения. Опираясь на это знание, можно с большей уверенностью говорить о перспективах и путях разрешения проблем, стоящих уже перед современным обществом и государством.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод об особой актуальности темы исследования и дальнейшем увеличении интереса к проблеме становления и развития института земельных отношений в истории России. Актуальность настоящего историко-правового исследования предопределяется необходимостью глубокого и всестороннего изучения права собственности на землю с целью применения исторического опыта при решении современных законодательных проблем, касающихся, в том числе, и оформления правового режима земельной собственности в России.

Объектом исследования выступает комплекс общественных отношений, связанных с процессом организационного, экономического и правового регулирования земельной собственности и прав землепользования в России со времен образования российской государственности по настоящее время.

Предметом исследования является развитие земельных отношений и землепользования в российском государстве с момента зарождения по настоящее время.

Цель исследования – провести комплексный, хронологически последовательный историко-экономический и правовой анализ развития земельных отношений в России.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно является специальным историко-экономическим и правовым изучением, полностью посвященным познанию сложных процессов развития земельных отношений и землепользования в России с точки зрения взаимосвязи с реформами и изменениями общественно-политического строя государства. Такой подход позволил осмыслить установление основ института права земельной собственности и землевладения как одного из ведущих направлений государственной политической деятельности.

Структура монографии подчинена цели исследования. Она состоит из предисловия, шести исследовательских глав и заключения.

Глава 1. ЗАРОЖДЕНИЕ, СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ И НЕОБХОДИМОСТЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

1.1. Зарождение и развитие государственного регулирования

Переход к постиндустриальному обществу, инновационному развитию, проводимые в стране реформы требуют совершенствования государственного управления и одной из основных его функций государственного регулирования общественных отношений, к числу которых относятся и земельные отношения.

Российскому государству более тысячи лет и, как показывают исследования трудов Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, Н.И. Костомарова, В.В. Моисеева и других, усложнение социально-экономической и общественно-политической жизни общества постоянно приводило к потребности не только к совершенствованию отдельных институтов государственного управления, изменению государственных законодательных и исполнительно-распорядительных органов, но и методов государственного (общественного) регулирования (воздействия) как одного из основных элементов системы управления. В историю вписаны имена Ярослава Мудрого, Владимира Мономаха, Ивана Грозного, Петра I, Екатерины II, П.А. Столыпина, В.И. Ленина, Н.С. Хрущева, Б.Н. Ельцина, В.В. Путина и других реформаторов системы управления российским государством.

Из анализа трудов М.Н. Зверева, И.А. Исаева, В.Г. Игнатова, Ш.М. Мунаева следует, что регулирующая функция является непременным атрибутом каждого общества на любом этапе его исторического развития. Объективная необходимость регулирования, и особенно государственного, убедительно доказана развитием всех типов и форм государства. Для этого процесса характерна прямая зависимость стабильности государственной власти от эффективности государственного регулирования. Представляется, что исследование теоретических аспектов государственного регулирования и особенно регулирования земельных отношений как наиболее значимых для любого общества предполагает необходимость обращения к истории возникновения института регулирования в России, поскольку современные реалии во многом определяются прошлым опытом. Необходимость регулирования общественных отношений возникает с момента возникновения человечества и, в частности, организации государства как системы управления делами общества, образования тех классов и групп, которые в силу развития общественных отношений приняли на себя это управление, а следовательно, и регулирование происходящих в обществе процессов.

По мнению отдельных специалистов, система общественного и государственного устройства, управления и одной из его составляющих – регу-

лирования имеет более чем тысячелетнюю историю². А. Андрухович видит в ней систему счетоводства и контроля за располагаемыми обществом ценностями и особенно землями, уходящую своими корнями в Древнюю Русь³. А.М. Тарасов считает, что в данный период шло зарождение и совершались первые шаги формирования и развития государственного регулирования и контроля, но еще не было сложившейся системы. Полагаем, более правильно говорить о становлении органов управления и регулирования на Руси в ходе первых правовых реформ, проводимых княжеской администрацией периода XI–XIV вв.⁴, то есть во время образования древнерусского государства и феодальной раздробленности. Основу экономики восточных славян в период образования Древнерусского государства составляло земледелие, что требовало со стороны княжеской администрации регулирования складывающихся земельных отношений. Киевский князь Ярослав Мудрый (годы правления 1019–1054), стремясь установить порядок и законность в русских землях, издал письменный свод юридических норм, обязательных для всех его подданных – Кодекс «Русская Правда». В указанном документе содержится целый ряд юридических норм, закрепляющих или устанавливающих правовое положение населяющих Киевскую Русь восточных славян, в том числе ответственность за причинение морального либо материального ущерба, защищающих частную собственность, регламентирующих переход имущества в собственность по наследству. Происходит формирование новых земельных отношений, складывается и закрепляется феодальная собственность на землю. Сущность государственного регулирования земельных отношений в этот период заключается прежде всего в юридическом оформлении вотчины, то есть крупной феодальной собственности на землю. Главными собственниками стали киевский князь и местные князья.

Уставы издавали князь Ярослав Мудрый, его сыновья и последующие князья. Чаще всего княжеские уставы определяли порядок выделения земельных наделов (имущественное, земельное право), а также касались уголовных наказаний за те или иные нарушения⁵.

После объединения Руси вокруг Москвы, в период образования русского централизованного государства и развития общерусского права (начало XIV – первая половина XVI в.) предметы управления стали более об-

² Ялбулганов А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII – XVIII в. (историко-правовое исследование) // Государство и право. 2001. № 10. С. 89; Пахомова Г.Н. Реформы государственного контроля // Контроллинг. 1994. № 2. С. 39.

³ Андрухович А. Единство триады: счетоводство, отчетность, контроль // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1997. № 1. С. 75.

⁴ Тарасов А.М. Становление и развитие государственного контроля на Руси (дооктябрьский период) // История государства и права. 2002. № 2. С. 6.

⁵ История государственного управления России: учебное пособие / В.В. Моисеев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2010. С. 22.

ширными, так как усилились торговые связи между отдельными городами и землями, усложнилась система различных сборов и пошлин. В это время создаются специальные учреждения для руководства хозяйственными делами – приказы. По свидетельству В.В. Ивановского, сначала они выступали только отделениями канцелярии Боярской думы, но к концу XVI в. стали самостоятельными административными учреждениями⁶. В свою очередь, В.О. Ключевский отмечает, что Судебник 1497 г. отражает приказы в период их превращения из личных поручений в постоянные ведомства⁷, данный документ представляет собой первую попытку кодификации законодательства. Главное содержание Судебника – постановления процессуальные. Они заимствованы из уставных грамот. Разбросанные в разных княжеских грамотах процессуальные постановления были соединены в один акт. Среди норм процессуального права есть постановления уголовные. Меньшая часть Судебника состоит из норм гражданского права – «о давности», «о наследовании», «о купле-продаже», «о займе», «о холопстве» и др. Основными закрепленными формами земельной собственности были вотчина (наследственное землевладение) и поместье (условное землевладение). В сфере наследственного права в XV–XVI вв. наблюдается тенденция к постепенному расширению круга наследников и правомочий наследодателя. Судебник 1497 г. установил правило Юрьева дня (определенный и очень короткий срок перехода крестьян от одного феодала к другому). Эти постановления заимствованы из Псковской судной грамоты и междукняжеских договоров. Источником Судебника была и «Русская Правда». Поэтому Н.В. Платонова считает, что в России государственное регулирование и контроль зарождался именно с образованием централизованного государства⁸. Нам представляется, что отсутствие специального органа, осуществляющего регулирование и контроль как функции государственного управления, не дает оснований для вывода о том, что до указанного периода государственного регулирования и контроля не существовало. На наш взгляд, большинство действующих в XV–XVII вв. в Российском государстве приказов как органов государственного управления в той или иной мере наделялись функциями регулирования и контроля. Об этом убедительно свидетельствуют исследования, проведенные К.В. Петровым⁹. Таким образом, о развитии централизованного государственного регулирования в России и начале его формирования как отдельного института государственного механизма управления следует вести речь именно с мо-

⁶ Ивановский В.В. Учебник административного права. 4-е изд. Казань, 1911. С. 17.

⁷ Ключевский В.О. Курс русской истории. Соч.: В 9 т. Т. 2 / Под ред. В.Л. Янина. М., 1988. С. 317.

⁸ Платонова Н.В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века: дис. ... канд. ист. наук. М., 2000. С. 50.

⁹ Петров К.В. Приказная система управления в России в конце XV – XVII веке: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 72.

мента появления первых приказов¹⁰. В исторической науке вопрос о времени появления приказов остается спорным¹¹, тем не менее, очевидно, что данные органы образовывались постепенно по мере необходимости организации управления (регулируемого) той или иной сферой деятельности.

К середине XVI века Русь, преодолев феодальную раздробленность, превратилась в единое московское государство, ставшее одним из самых крупных в Европе. Большинство ученых вторую половину XVI–XVII вв. характеризуют как время становления и развития сословно-представительной монархии в России. В середине XVI века Иван IV (Иван Грозный) наметил и затем провел реформы государственного управления. Управлять обширным государством с помощью архаических институтов и учреждений представляется проблематичным, поэтому Иваном IV был создан сословно-представительный орган государственной власти под названием Земский собор. В него вошли боярская Дума, Освященный собор (церковные иерархи), а также другие представители столичного и местного боярства и дворянства. Земский собор представлял собой орган государственного управления с законосовещательными функциями. Наряду с Земским собором государственные вопросы при Иване Грозном решала и так называемая земская Дума. Она была совещательным органом при царе и созывалась по мере необходимости. Затем при царе был создан государственный совещательный орган «Избранная Рада» или согласно другим источникам «Священный союз». За период действия «Избранной Рады», прообраза Госсвета, в стране была создана воеводско-приказная система государственного управления, состоящая из воеводской и приказной. Приказная подсистема управления включала в себя следующие основные приказы, прообразы отраслевых министерств:

Казенный приказ – управлял государственной казной и архивом, регулировал деятельность торговых людей, мастеров серебряных дел, монетного двора;

Разрядный приказ – осуществлял управление дворянскими войсками, учетом служивых людей, их чинов и должностей, а также обеспечением служивых людей денежными и поместными окладами, определял пригодность к военной службе;

Поместный приказ – ведал всем государственным земельным фондом, выделял из него поместья служивому дворянству в тех размерах, которые

¹⁰ Владимирова О.В. Государственный контроль России в XVII–XIX вв. (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2003. С. 28.

¹¹ Так, одни авторы относят начало их деятельности к княжению Иоанна III (1440–1505), указывая, что это – эпоха нового управления на Руси (Карамзин Н. История государства Российского. Т. 6. Тула, 1990. С. 38; Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей: В 4 т. Т. 1. М., 1997. С. 265); другие считают, что определить время появления приказов не представляется возможным (Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Кн. 5. М., 1960. С. 19).

были предварительно определены Разрядным приказом, выдавал акты на право владения землей от имени Боярской думы, регистрируя их в специальной книге;

В период правления Ивана Грозного приказная система развивалась и укреплялась, число приказов было более 30.

С укреплением государственной власти в середине XVII в. были утверждены должности воевод, которых подбирал Разрядный приказ из числа бояр и дворян с последующим их утверждением Боярской думой и царем. Одна из главных задач воевод состояла в обеспечении финансового контроля. Они производили также учет количества земли и доходности земельных участков во всех хозяйствах. Под надзором воевод государственные выборные старосты и целовальники собирали налоги.

Важнейшим законодательным актом этого периода был так называемый Царский Судебник 1550 г., который развивал положения Судебника 1497 г. Он подтверждал порядок перехода крестьян в «Юрьев день», увеличивал «пожилое», усиливал наказание за нарушение права феодальной собственности на землю, еще больше ограничивал права наместников, регулировал размеры и порядок взимания ими разнообразных пошлин и сборов. В дальнейшем Судебник 1550 г. непрерывно дополнялся царскими указами и боярскими приговорами.

После подавления крестьянского восстания 1648 г. в целях упорядочения законодательства, а также совершенствования государственного управления и регулирования, в январе 1649 г. был введен в действие новый законодательный акт, получивший название Соборного Уложения. В нем содержался ряд новых положений уголовного, судебного, гражданского права, большое внимание уделялось регламентации и укреплению феодального землевладения. Система прав в XVI–XVII вв. существенно отличалась от современной. Важными отраслями феодального права являлись крепостное и поземельное право.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в период сословно-представительной монархии в России происходило дальнейшее укрепление (централизация) государственного управления и особенно регулирования важнейших вопросов государственного строительства, закрепления привилегированного положения господствующих классов.

Как указывают С.А. Чибиряев, И.А. Исаев и В.В. Моисеев¹², в период становления и развития абсолютной монархии (вторая половина XVII – первая половина XVIII в.) указы и распоряжения царя выполнялись безоговорочно. Никто не мог ограничить самодержца в принятии тех или иных государственных решений.

¹² История государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 1998. С. 113; Исаев И.А. История государства и права России. Курс лекций. М.: Издательство БЭК, 1994. С. 94; Моисеев В.В. История государственного управления России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2010. С. 92.

Приказная система, реформированная в XVII в., образовала целый слой профессиональных управленцев, чиновников разного уровня. Сферой деятельности приказов, созданных по отраслевому принципу, были вопросы внешней политики (Посольский приказ), обороны государства и комплектования вооруженных сил (Разрядный приказ), наделения служилого дворянства земельной собственностью (Поместный приказ) и т. д.

В XVII в. численность приказов колебалась от 40 до 50. Система приказов включала как постоянно действовавшие приказы, так и временные. Временные приказы создавались для решения оперативных задач, с выполнением которых приказы по велению царя распускались.

По словам В.О. Ключевского, признаки влияния Западной Европы на «основы житейского порядка, взгляды, понятия, обычаи, общественные отношения» России появились именно в XVII в. К этому времени Европа обогнала Россию в развитии экономики, создании торговых и военных флотов, устройстве быта населения. Россия тратила свои средства и силы на «внешнюю оборону и на кормление двора, правительства, привилегированных классов с духовенством, ничего не делавших и неспособных что-либо сделать для экономического и духовного развития народа»¹³. Поэтому наша страна оказалась отсталой от Запада в далеком XVII в. По этим же причинам сохраняется значительная отсталость и в XXI в.

С приходом к власти Петра I, сильной, властной личности, процесс становления абсолютной монархии, изменения системы государственного управления и, соответственно, государственного регулирования в России ускорился. Петра I называют великим русским реформатором. В период своего правления он провел множество реформ и преобразований, касающихся различных сфер политической и общественной жизни. Благодаря этим реформам петровская Россия смогла не только приблизиться к Западной Европе, но и по целому ряду позиций обогнать ее.

Расширение территории в результате присоединения Сибири, завоевания Казанского и Астраханского ханства, вхождения Украины в состав России – все это требовало новых подходов к управлению огромным государством, а также подходов к регулированию складывающихся общественных явлений.

Боярская дума с ее традициями неспешного обсуждения государственных дел не отвечала требованиям Петра I.

Следует отметить, что Петр I при проведении административной реформы не оглядывался на российские традиции, а широко использовал западноевропейский опыт.

Очевидно, что реформатор не имел четкого, до конца продуманного плана преобразований. Отсюда некоторая незаконченность реформы госу-

¹³ Ключевский В.О. Избранные лекции «Курс русской истории». Ростов н/Д: Феникс, 2002. С. 386.

дарственного управления, фрагментарность в ее проведении. Но все же император представлял себе основные контуры преобразований, знал, чего хотел добиться реформами. Он создал централизованный бюрократический аппарат, который мог бы четко и быстро исполнять указы и распоряжения монарха и вместе с тем проявлять разумную инициативу в пределах своей компетенции.

Как указывает В.В. Моисеев, содержание реформы органов центральной и местной власти сводилось к следующему. Наряду с Боярской думой Петр I первоначально утвердил Ближнюю канцелярию, в которую вошли 20 особо доверенных людей. Вскоре эта канцелярия была трансформирована в «Консилию» министров. Указом от 22 февраля 1711 г. Петр I создает Сенат, который заменил два предыдущих органа государственной власти. Во время военных походов Петра I и его заграничных поездок Сенат должен был замещать царя.

К компетенции Сената относились: разработка проектов новых законов; организационно-судебная деятельность по созданию и руководству работой местных судов; судебная деятельность; финансовый и налоговый контроль; кредитные и внешнеторговые полномочия; кадровая работа и др. Сенату были подведомственны все губернаторы, все коллегии и приказы. При Сенате находились комиссары (постоянные представители) от каждой губернии для получения указов и других распоряжений, касающихся непосредственно губернии. Эти же должностные лица имели право сноситься с Сенатом на предмет передачи просьб, жалоб и нужд, исходивших из губерний. При Сенате была создана канцелярия, в состав которой входило три отдела: секретный, приказный и разрядный. С 1722 г. Сенат стал называться Правительственным Сенатом.

Вторым по значению крупным шагом в реорганизации центральных органов власти и управления стало упразднение приказной системы и создание коллегий.

Обсуждение государственных вопросов в этом органе управления страной проходило коллективно до принятия решения. Высказывание мнений членов коллегии происходило начиная с младшего чина. Резюмировал мнения президент коллегии. Такой способ принятия управленческих решений был введен на основе западноевропейского опыта, в основном шведского и английского.

Круг вопросов, которыми занимались петровские коллегии, был весьма похожим на проблемы, решаемые современными отраслевыми министерствами и ведомствами.

С целью упорядочения государственной службы при Сенате вводилась высокая должность герольдмейстера, который заведовал всей службой дворян.

Реформируя государственный аппарат, Петр I одновременно вводил государственный контроль над деятельностью высших и центральных ор-

ганов власти и управления. В 1722 г. Петром I была учреждена государственная должность рекетмейстера, который принимал и рассматривал жалобы на волокиту или несправедливые решения какой-нибудь коллегии и доносил о том Сенату, а в особых случаях – и самому императору.

В ходе реформ была создана прокуратура. Она выполняла общие надзорные и регулирующие функции.

В начале XVIII века появился еще один орган в системе государственного аппарата – полиция, основная задача которой была оберегать устои крепостнического строя и монархии.

За период правления Петра I было принято более 3 тыс. правовых актов, касающихся изменений в государственном управлении и регулировании общественной жизни, правовой системе государства. Ему принадлежит авторство многих регламентов, табелей, артикулов и других нормативных правовых актов из данных в период реформ.

Свои реформы Петр I закреплял законодательно. Делал он это для того, чтобы не было возврата к старому и россияне учились жить по закону, по-новому, по-европейски. Следует отметить, что реформы проводились грубыми, силовыми методами, без учета человеческих жертв и страданий. По мнению В.О. Ключевского, реформа Петра I с самого начала вызывала «глухое противодействие в народной массе тем, что была обращена к народу только двумя самыми тяжелыми своими сторонами: 1) она довела принудительный труд народа на государство до крайней степени напряжения и 2) представлялась народу непонятной ломкой вековых обычаев, уклада русской жизни, освященных временем народных привычек и верований. Этими двумя сторонами реформа и возбудила к себе не сочувственное и подозрительное отношение народной массы»¹⁴.

Разумеется, Петр не стремился объяснить крестьянам, зачем проводятся реформы в государстве. Не пропагандировались государственно-правовые изменения и среди основной массы дворянства.

Петр I стремился по-своему возвысить и укрепить дворянство, сделать дворян подлинно служивым сословием – сословием служащих государства, добивался, чтобы дворяне считали государственную службу своим почетным правом, умели править страной и начальствовать над войсками.

Поскольку дворяне нередко уклонялись от службы, Петр I издал в 1714 г. указ «О единонаследии», согласно которому поместья должны были передаваться по наследству только одному из сыновей. Этот единственный наследник освобождался от службы, чтобы заниматься хозяйством, а остальные должны были служить. Петр I исходил из того, что пока дворянин имеет постоянный доход, служить он не будет. Вторая цель этого

¹⁴ Ключевский В.О. Избранные лекции «Курс русской истории». Ростов н/Д: Феликс, 2002. С. 480.

указа – не допускать дробления помещичьих земель и обеднения помещиков.

Царский указ «О единонаследии» окончательно уравнивал права бояр и дворян в наследовании собственности, а с введением «Табели о рангах» родословная перестала быть главной привилегией при назначении на высокую государственную должность. Он полностью ликвидировал различие между вотчинами и поместьями, объединив их под общим названием «недвижимая собственность» или «имение». К этому времени относится ликвидация Поместного приказа и создание на его базе Вотчинной коллегии. Этому учреждению передавались права производства межеваний по указаниям Сената, правительства, частных лиц, а также все дела по оформлению недвижимого имущества и операциям с ним.

Увеличилась и власть помещиков над крепостными. Во второй половине XVIII в. крестьянам было запрещено жаловаться на своих господ. Даже если жалоба была справедлива, жалобщика следовало бить кнутом и отправлять на каторгу.

В царствование Петра I была введена подушная подать. Одновременно с отменой поместного налога разрушалась и служебная система Московского государства, основанная на обязанности поместного дворянства нести службу за право пользования землей. С переходом при Петре I к постоянной армии она потеряла смысл. Государство перестало выделять поместные оклады, заменив их денежным жалованием.

Уменьшение объемов межевых работ, связанное с ликвидацией поместной системы, привело к земельным беспорядкам. В царском указе отмечалось: «... многие ... прежде были не межеваны, а которые и были межеваны, тех межи и грани через многие прошедшие годы попортились и ямы заровнялись, отчего непрестанно происходят ссоры и драки, и смертельные убийства ...»¹⁵.

После смерти Петра I Россия оказалась ввергнутой в череду дворцовых переворотов. В период с 1725 по 1762 гг. сменилось шесть императоров и императриц. Интенсивность государственных преобразований в этот период снизилась. Политическая нестабильность, обусловленная частой сменой власти и составом политической элиты, не позволяла сконцентрироваться на решении проблем, стоящих перед Россией. Государственное управление, регулирование экономики и финансов находились не в лучшем состоянии. Важнейшие государственные проблемы не решались годами. Роскошь императорского двора резко контрастировала с нищенским состоянием подавляющего большинства россиян. Однако государственный механизм, запущенный первым императором Петром, продолжал исправно работать.

¹⁵ Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР. 1917–1954. М.: Госюриздат, 1956. С. 65.

По мнению историков, эффективные действия Петра I были заслонены прогрессивными преобразованиями Екатерины II (1762–1796), второй главной фигуры на троне XVIII в. Она открыла дорогу частному предпринимательству и рыночной экономике, и, может быть, действия императрицы даже в большей степени повернули Россию на запад.

Современники наделяют Екатерину II, немку по происхождению, такими качествами, как ум, наблюдательность, настойчивость. В управление страной, в решение государственных дел она привнесла элементы просвещения, выступала за открытие школ, университетов для получения образования дворянами. Поэтому не случайно период правления Екатерины II называют периодом «просвещенного абсолютизма».

В политическом плане «просвещенный» абсолютизм представляет собой поиск новых форм регулирования (как и в ряде стран Европы) взаимоотношений государства с господствующими слоями общества, с зарождающимся капитализмом, с дворянством. Одним из примеров либеральных настроений Екатерины II является утверждение в 1765 г. Вольного экономического общества, предназначение которого заключалось в популяризации передовых агрономических знаний и содействии помещицкому рационализаторству.

Екатерине II досталось не лучшее состояние государственных дел. Императрица Елизавета и Петр III, (кстати, ее свекровь и муж), оставили ей одни долги. Доверия к правительству не было никакого, и все привыкли думать, что никакого другого распоряжения от него и исходить не может, кроме вредного для общего блага. Такую безрадостную картину государственного состояния в 1762 г., году восшествия на престол Екатерины II, привел В.О. Ключевский в своих исследованиях¹⁶.

Екатерина II, развивая и дополняя реформы Петра I, сначала сделала попытку улучшить государственное управление. Ее Указом от 15 декабря 1763 г. была проведена реформа Сената, высшего органа государственного управления. Как абсолютный монарх, она не могла мириться с возросшей ролью Сената в государственном управлении, который, по ее мнению, имел претензии на верховную власть в империи. Поэтому цель реформирования Сената заключалась в принижении его роли в государстве, низведении его значения к обычному бюрократическому ведомству, каких в то время было великое множество. В ходе осуществленной реорганизации Сенат был разделен на шесть департаментов. Каждый из них обладал определенной самостоятельностью и был наделен конкретными полномочиями административного характера. Законосовещательные функции (подготовка и обсуждение проектов законодательных актов) из компетенции Сената были изъяты. Он уже не мог представлять собственные законопро-

¹⁶ Ключевский В.О. Избранные лекции «Курс русской истории». Ростов н/Д: Феликс, 2002. С. 616.

екты на утверждение монарха. Таким образом, итогом проведения реформы Сената стало снижение его роли в управлении делами государства, лишение его права законодательной инициативы. У него осталась только функции контроля за администрацией и функции высшего судебного органа.

Под руководством Екатерины II Сенат и другие центральные ведомства проводят курс на дальнейшее укрепление абсолютизма, централизацию и бюрократизацию управления. В 1768–1778 гг. при императрице функционировал Совет при высочайшем дворе. На него возлагались задачи по координации военных действий против Турции, обеспечению вооруженных сил всем необходимым для войны. После завершения русско-турецкой войны этот Совет продолжал свою работу, но уже в новом качестве. В рамках Совета при высочайшем дворе проходили консультации просвещенной императрицы со своими ближними советниками по вопросам внутренней политики.

Наряду с Советом при высочайшем дворе и Сенатом существовала еще и личная канцелярия при монархе. Через нее императрица контактировала с высшими и центральными государственными учреждениями, отдавала им свои распоряжения и указания, контролировала ход их выполнения.

Особенность государственного управления Екатерины II подметил знаменитый историк Н.М. Карамзин. Он писал в одном из своих трудов, что императрица предпочитала опираться не на какие-то совершенные государственные учреждения, а на способных, честолюбивых, лично преданных ей помощников. Им она предоставляла большой простор для действий, с ними она чаще всего советовалась.

В XVIII в. продолжали действовать и Соборное уложение 1649 г., и новые царские указы, манифесты, регламенты, другие нормативные документы, напластовавшиеся на старое законодательство, формально не отменяя его, но часто противоречащие ему. Еще при Петре I многократно предпринимались попытки кодифицировать право и свести его в единое Уложение. Наиболее известна деятельность Уложенных комиссий при Елизавете Петровне и Екатерине II. Последняя даже сочинила «Наказ» Уложенной комиссии. Однако из-за выявившихся в ходе работ комиссий противоречивости интересов социальных групп и начавшихся войн (с Пруссией при Елизавете Петровне и с Турцией при Екатерине II) работы комиссий так и остались незавершенными.

В 1782 г. дворяне добились у Екатерины II указа о праве землевладельца не только на землю, но и ее недра.

Указ о вольностях дворянских 1762 г., а затем Жалованная грамота дворянству 1785 г. отменили обязательную службу дворян и право государства отбирать землю за отказ от службы. Жалованная грамота вводила корпоративные начала в дворянском сословии. «Дворянское общество» в

каждой губернии и уездах получало статус юридического лица. Учреждались Дворянский банк и дворянская опека для попечительства над дворянскими сиротами и «расточителями». Дворянские собрания могли обращаться с жалобами и представлениями о дворянских нуждах, получив огромные льготы и привилегии и освободившись от обязанностей, которые ранее оправдывали эти привилегии.

Другим важнейшим монопольным правом – привилегией дворянства являлось право на владение крепостными крестьянами. Но и здесь правительству во имя интересов обеспечения промышленности рабочей силой пришлось пойти на некоторые отступления от этой дворянской монополии: разрешить заводчикам покупать населенные деревни к заводам, чтобы крестьяне этих деревень работали на заводах в качестве посессионных (арендованных).

С 1787 г. дворянам разрешается повсеместная свободная торговля хлебом. Дифференциация правовых форм дворянского землевладения упрощается: все имения стали подразделяться на два вида – родовые и благоприобретенные. Упростился порядок наследования помещичьих имений, расширялась свобода завещателя. В 1791 г. бездетные помещики получили полную свободу передавать по наследству недвижимость любым лицам, даже не относящимся к членам рода наследодателя.

«Жалованная грамота дворянству» закрепила права дворян заниматься промышленной и торговой деятельностью, открыв для них новые перспективные виды деятельности.

Дворяне обладали неограниченным правом собственности на имения любого типа (благоприобретенные и родовые). В них они могли осуществлять любую не запрещенную законом деятельность. Им предоставлялось полное право распоряжения крестьянами, по собственному усмотрению могли налагать на них различные подати, оброки и использовать в любых работах.

Документом, определившим направление новой губернской реформы, стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» (1775 г.).

Накануне реформы территория России разделялась на двадцать три губернии, шестьдесят шесть провинций и около ста восьмидесяти уездов. Проводимая реформа планировала осуществить разукрупнение губерний, их число было удвоено, через двадцать лет после ее начала число губерний достигло пятидесяти.

Деление на губернии и уезды осуществлялось по строго административному принципу, без учета географических, национальных и экономических признаков. Основной целью деления было приспособление нового административного аппарата к фискальным и полицейским делам, недопущение сепаратизма.

В основу деления был положен чисто количественный критерий – численность населения. На территории губернии проживало около четырехсот тысяч душ, на территории уезда – около тридцати тысяч.

Старые территориальные органы после ряда преобразований ликвидировались, упразднялись провинции как территориальные единицы.

Во главе губернии стоял губернатор, назначаемый и смещаемый монархом. В своей деятельности он опирался на губернское правление, в которое входил губернский прокурор и два сотника. Фискальные и финансовые вопросы в губернии решала казенная палата. Вопросами здравоохранения и образования ведал приказ общественного призрения.

Надзор за законностью в губернии осуществлял губернский прокурор и двое губернских стряпчих. В уезде те же задачи решал уездный стряпчий. Во главе уездной администрации (а число уездов по реформе также удваивалось) стоял земский исправник, избираемый уездным дворянством, учрежденный как коллегиальный орган управления нижний земский суд, в котором кроме исправника действовали два заседателя.

Земский суд руководил земской полицией, наблюдал за исполнением законов и решений губернских правлений. В городах была учреждена должность городничего.

Руководство несколькими губерниями поручалось генерал-губернатору. Ему подчинялись губернаторы, он признавался главнокомандующим на своей территории и мог вводить чрезвычайные меры, непосредственно обращаться с докладами к императору.

Губернская реформа 1775 г. усилила власть губернаторов и, разукрупнив территории, упрочила положение административного аппарата на местах. С той же целью создавались специальные полицейские, карательные органы и преобразовывалась судебная система.

Проводимые в стране административная и экономическая реформы в царствование Екатерины II заставили правительство начать новые работы по размежеванию российских земель и радикальным образом изменить подход к межевым работам.

К 1765 г. организация государственного межевания была следующей. Во главе дела стоял Сенат, затем Вотчинная коллегия в качестве второй инстанции межевого суда, затем провинциальные и городские межевики, назначаемые для ведения межевания Сенатом. Межевики действовали по инструкции 1754 г. Межевание по просьбам частных лиц во всей России, за исключением Московской губернии, проводилось по действующему в то время указу от 31 января 1755 г. через посылаемых Вотчинной коллегии «народных» межевиков. Однако данная организация не способствовала улучшению межевого дела в России, поэтому Екатерина II своим указом от 20 февраля 1765 г. утвердила особую комиссию по государственному межеванию.

В России фактически началась земельная реформа, получившая название «Генеральное межевание».

Юридической основой генерального межевания был опубликованный 19 сентября 1765 г. правительственный манифест, а также «Генеральные правила, данные Межевой комиссии для сочинения по оным межевой инструкции».

Один из современников екатерининских реформ, известный ученый А.Т. Болотов, писал в то время: «Манифест о межевании произвел во всем государстве великое потрясение умов и всех владельцев деревенских заставил много мыслить ... Важность сего нового дела была так велика, что у всех сельских и деревенских жителей объаты были все умы помышлениями и разговорами об оном».

Генеральное межевание проводилось по инициативе государства и носило обязательный для всех землевладельцев характер. Работы осуществлялись землемерными партиями, которые подчинялись губернским межевым конторам. Руководство и надзор за ними, а также разрешение земельных споров, которые не решались в губерниях, осуществляла Московская губернская межевая канцелярия. При Сенате была образована Межевая экспедиция – высший специальный орган по проведению генерального межевания и последняя (высшая) инстанция по спорным судебным-межевым делам.

Таким образом, для осуществления земельной политики государством был создан специальный аппарат (межевая служба), который и проводил ее в жизнь.

Павел I, сын Екатерины II, пришел к власти в 42 года. Долгое ожидание власти, придворные интриги негативно повлияли на его подозрительный, неуравновешенный характер и сказались на принятии им государственных решений.

Идеалом царя для Павла I был Петр I, который требовал беспрекословного выполнения его воли. Поэтому, взойдя на престол, новый император попытался восстановить порядки начала XVIII в. Но первоначально он отменил почти все, что внесла в государственное управление и регулирование его мать.

По новому закону о престолонаследии (1797 г.) власть императора переходила только к старшему сыну, а в его отсутствие – к брату царя. Этот закон не оставлял никаких шансов женщинам занять царский трон. Но он открыл путь к трону этническим немцам, сыновьям Александру, Константину и Николаю.

Были восстановлены петровские коллегии. Однако решения в этих высших органах управления принимались теперь не коллегиально, а на принципе единоначалия, то есть руководителем.

Сенат постепенно утрачивал свои основные государственные полномочия. Новый император по государственным вопросам встречался только с генерал-прокурором, игнорируя членов Сената.

Еще решительнее Павел I подверг ревизии систему местного управления, созданную его предшественниками. По его указанию были упразднены должности наместников, закрыты екатерининские приказы общественного призрения и ряд других. Городские думы были ликвидированы.

При новом императоре изменилось административно-территориальное деление России, в которой проживало почти 70 млн человек. Вместо 50 губерний, созданных его матерью, были образованы 41 губерния, область Войска Донского, где жили в основном донские казаки, и 11 территорий находились на особом положении автономий. Были проведены и другие реформы государственного управления.

По мнению ученых-историков, все преобразования Павла I были противоречивы: с одной стороны, централизация, сосредоточение власти в руках царя, ликвидация элементов самоуправления, с другой – возврат к разнообразию форм управления на национальных окраинах. Если бы реформы императора касались только сферы центральных органов власти, а не затрагивали жизнь российского общества, и прежде всего дворян, судьба его преобразований и его самого сложилась бы иначе¹⁷.

В 1799 г. специальным указом императора были ограничены дворянские привилегии, дарованные «Жалованной грамотой» Екатерины II.

Согласно указу: дворяне вновь были обязаны служить; они могли подвергаться телесным наказаниям; губернские дворянские собрания упразднялись; свободный выезд дворян за границу запрещался. Такие нововведения монарха были направлены на усиление зависимости дворянского сословия от главы государства. Они принуждали дворян и их детей идти на государственную службу.

Не могло понравиться дворянству как господствующему классу и то, как новый монарх ужесточал до крайности все государственное управление, укрепляя единоначалие, вмешиваясь во все сферы управления через собственную канцелярию генерал-прокурора Сената, через Синод, коллегии. Не могли импонировать дворянам и изменения императора в отношении их крепостных крестьян.

Правление Павла I длилось недолго, около 5 лет (1796–1801 г.). Дальнейшее пребывание у власти Павла I, по мнению дворянства, было чревато для страны потерей политической стабильности. В ночь на 12 марта 1801 г. группа заговорщиков, состоящая из дворян-офицеров, проникла в Михайловский замок и убила императора.

¹⁷ История государственного управления в России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. / под общ ред. Р.Г. Пихон. М., 2006. С. 137.

Реформирование Павла I не затрагивало основ феодального государства. Многие из его изменений были вскоре отменены императором России Александром I.

К моменту воцарения Александра I (1801–1825) дворянство оставалось господствующим классом. Дворяне владели большей частью земли, им принадлежало монопольное право владения крепостными крестьянами. Они составляли основу государственного аппарата, занимая в нем все основные посты.

При Александре I дворянство не только вернуло себе все ранее имеющиеся привилегии, но и получало новые права, связанные с развитием капиталистических отношений. Оно получило право иметь в городах фабрики и заводы, вести торговлю наравне с купечеством. В сословных органах местного самоуправления благодаря увеличению имущественного ценза возросло количество мест, занимаемых дворянами, крупными землевладельцами. Это, безусловно, повысило их роль в принятии управленческих решений на местном уровне.

Александр I, понимая, что править страной с успехом можно тогда, когда имеются налаженные рычаги управления, приступил к совершенствованию центральных органов власти. Он намеревался повысить роль и значение Сената в управлении государством. Об этом свидетельствуют его указы от 5 июля 1801 г. и 8 сентября 1802 г.

Согласно этим нормативным актам Сенату предоставлены широкие административные и судебные полномочия. Впоследствии часть функций и полномочий этого государственного органа была передана другим органам централизованного управления. Должность генерал-прокурора Сената была слита с должностью министра юстиции. В 1811 г. Сенат был разделен на Судный и Правительствующий, а в 1813 г. он был поставлен в подчиненное положение Государственному совету.

В 1810 г. царским манифестом был учрежден Государственный Совет, который просуществовал с некоторыми изменениями более 100 лет. Основная функция Госсовета, по замыслу инициатора его создания М.М. Сперанского, состояла в подготовке проектов законодательных актов, которые должны были представлять императору на высочайшее утверждение. Членами Госсовета были крупные чиновники и состоятельные помещики. Госсовет состоял из пяти департаментов: военных дел; законов; гражданских и духовных дел; дел царства Польского; государственной экономики. Делопроизводство велось канцелярией Госсовета, которую возглавлял Госсекретарь.

В 1802 г. был принят манифест «Об учреждении министерств», положивший начало новой форме отраслевых управленческих органов. В отличие от коллегий, министерства обладали большей оперативностью в делах управления, в них усиливалась персональная ответственность руководите-

лей и исполнителей, расширялось значение и влияние канцелярий и делопроизводства.

В 1811 г. издается «Общее учреждение министерств» – документ, подготовленный М.М. Сперанским. На основании этого акта власть министерств определялась как высшая исполнительная, непосредственно подчиненная верховной императорской.

В 1812 г. по указанию царя в соответствии с планом М.М. Сперанского был создан Комитет министров, где председателем был сам император. Комитет министров собирался регулярно, рассматривая важнейшие государственные дела и проблемы. Правовой акт о Комитете министров содержал весьма характерную для монархии норму: «Никакое заключение комитета не приводится в исполнение до тех пор, пока не рассмотрено государем императором и не удостоверено его высочайшего утверждения».

В первой половине XIX в. происходило формирование капиталистических отношений. Сельское хозяйство определенно ориентировалось на рынок: его продукция производилась с целью сбыта, в структуре крестьянских отработок и повинностей увеличивалась доля денежных оброков, а также размеры барской запашки. В ряде районов развивалась месячина – перевод крестьян на оплату продуктами, тогда как их наделы переходили в барскую запашку.

В поместьях появляется все большее число промышленных предприятий и мануфактур, на которых использовался труд крепостных. Происходила дифференциация крестьянства, разбогатевшие вкладывали свои капиталы в промышленность и торговлю.

В промышленности возрастало применение наемного труда, увеличилось число кустарных и мелких предприятий, крестьянских промыслов. Уже в 1825 г. более половины занятых в обрабатывающей промышленности рабочих были наемными, преимущественно оброчными крестьянами. Быстро возрастал спрос на свободную рабочую силу. Ее пополнение возможно было осуществлять только из крестьянской среды, для чего следовало провести определенные преобразования в отношении крестьянства.

В 1803 г. принимается «Указ о вольных хлебопашцах», по которому помещики получили право отпускать своих крестьян на волю за установленный самими помещиками выкуп. Почти за шестьдесят лет действия указа (до реформы 1861 г.) было утверждено лишь около пятисот договоров об освобождении, и вольными хлебопашцами стали около ста двадцати тысяч человек. Освобождение осуществлялось с санкции Министерства внутренних дел, крестьяне получали права собственности на недвижимость и участие в обязательствах.

С 1815 по 1820 гг. император получил 11 проектов об условиях отмены крепостного права. Общим для всех этих проектов был принцип посте-

пенности раскрепощения крестьян. Однако в России эти проекты остались на бумаге до 1861 г.

Последние годы царствования Александра I, как отмечали историки, были мрачными для страны и тягостными для самого императора. Под грузом проблем, известий о готовящемся государственном перевороте, открытых антиправительственных выступлений угнетенного народа монарх с головой ушел в религию, а позднее и в мистицизм. В ноябре 1825 г., за месяц до восстания декабристов, император Александр I скоропостижно скончался в Таганроге. На престол взошел Николай I (1823–1855).

Методы управления государством в эпоху Николая I отличались централизацией, бюрократизацией и военизацией аппарата. Все важные государственные вопросы император стремился решить сам. Он крайне негативно воспринимал западноевропейские идеи о конституционной монархии, был так напуган восстанием декабристов, что много времени и сил уделял мерам по предотвращению новых революционных потрясений.

По именному указу Николая I было создано Третье отделение. Перед новой государственной структурой были поставлены задачи по упреждению революции, борьбе с инакомыслием, высылке из страны и лишению свободы политически неблагонадежных и подозрительных лиц.

Третье отделение структурно входило в Состав Собственной его Императорского Величества канцелярии.

Собственная его Императорского Величества канцелярия структурно состояла из шести отделений.

Первое отделение готовило бумаги для доклада государю, контролировало исполнение его повелений, ведало назначением и увольнением с одобрения царя высших чиновников, готовило материалы для награждения орденами и другими поощрениями по службе; второе занималось кодификацией законов, третье – политическим сыском. Четвертое ведало благотворительными и богоугодными заведениями: учебными, воспитательными, лечебными. Пятое готовило реформы управления государственными крестьянами. Шестое занималось разработкой административной реформы на Кавказе.

Все шесть отделений представляли собой самостоятельные высшие государственные учреждения со своими начальниками, ответственными только перед монархом. Эта канцелярия по своему новому статусу была выше Комитета министров, который при очередном императоре постепенно теряет свое былое предназначение высшего органа государственного управления. Министерства функционируют параллельно с Собственной канцелярией, зачастую дублируя новый орган государственного управления.

Таким образом, в первой половине XIX в. абсолютизм в России достиг своего апогея. Монарх, особенно во времена Николая I, сконцентрировал всю государственную власть в своих руках. Собственная его Император-

ского Величества канцелярия становится одним из важнейших органов личной власти и управления российского монарха.

Феодально-зависимые крестьяне по-прежнему составляли большинство населения России. Они подразделялись на государственных, помещичьих, посессионных и удельных, а также принадлежащих императорской фамилии. Как и в предыдущие периоды, особо тяжелым оставалось положение помещичьих крестьян. Помещики распоряжались ими как своей собственностью.

Начальник III отделения граф А.Х. Бенкендорф докладывал императору, что «крепостное состояние есть пороховой погреб под государством»¹⁸.

В развитии правового положения зависимых крестьян в предреформенный период намечались две основные тенденции: в стремлении феодального государства как можно дольше сохранить крепостное право; необходимость проведения реформ под влиянием новых социально-экономических и политических факторов, связанных с развитием капитализма в России.

Наиболее значимым государственным учреждением, занимающимся разработкой системы мер по отмене крепостного права, был Особый секретный комитет, образованный в 1826 г. Несмотря на то что предложения особого комитета были одобрены императором, до конкретных мер дело так и не дошло. Прозаседав без особых результатов до 1837 г., комитет был распущен.

Создан новый комитет, но реформы, предлагаемые и частично проведенные на окраинах Российской империи, не осуществились. Причина была в том, что сам Николай I был против отмены крепостного права. Разрушение основ крепостничества, ослабление класса феодалов он считал для государства большим злом, чем само крепостничество. Николай I отвергал предложения, данные комитетами, и по той причине, что против отмены крепостного права резко выступали помещики, представители господствующего класса. Именно из-за противодействия основной массы дворян сроки крестьянской реформы постоянно отодвигались, а император не предпринимал решительных шагов.

В 1856 г., после смерти Николая I, на российский трон взошел Александр II. Его правление (до 1881 г.) стало периодом проведения радикальных реформ и преобразований российского общества.

При Александре II в России разрабатывались и готовились к осуществлению многие буржуазные реформы: по отмене крепостного права, улучшению уголовного и процессуального законодательства, местного самоуправления, укреплению армии, полиции, судов, образования. Готовилась конституционная реформа и вытекающая из нее реформа государственного управления. Тщательная подготовка к отмене крепостного права велась

¹⁸ Павлов-Сильванский Н.П. Государевы служилые люди. М., 2001. С. 102–118.

членами Секретного комитета, созданного в январе 1857 г. для обсуждения по устройству быта помещичьих крестьян. Итогом работы государственного чиновничества стали два документа, подписанные 19 февраля 1861 г. Александром II и возвестившие об отмене крепостного права: Манифест об отмене крепостного права и Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости.

Проводимая аграрная реформа потребовала проведения и землеустроительных работ.

Землеустроительные мероприятия в этот период включали в себя следующие действия: определение размеров земельных наделов; установление повинностей с земельных наделов; составление уставных грамот; определение размеров выкупных платежей; отвод земельных наделов в натуру; разверстание и отграничение крестьянских земель от помещичьих владений. Но в результате реформы помещики не только сохранили за собой огромные земельные площади и дешевую рабочую силу, но и в целом свой доход, который получали до отмены крепостного права.

Главным положительным итогом крестьянской реформы 1861 г. была отмена крепостного права, получение крестьянами равных прав с другими сословиями (кроме дворян), в том числе на свободу личности, обучение, судебную защиту и т. д. С отменой крепостного права в России быстрыми темпами стали развиваться капиталистические отношения. Городская промышленность получила необходимые рабочие руки. Быстрыми темпами строились новые фабрики и заводы. В деревне стали налаживаться новые отношения, связанные с возможностью купли-продажи земельных наделов новой категории собственников. В сельском хозяйстве широко использовался вольнонаемный труд, быстрее развивался внутренний рынок.

В начале XX в. Россия представляла собой страну, где самые передовые формы развития капитализма (концентрация производства, монополистический, финансовый капитал, высокие темпы экономического развития) переплетались с феодальными пережитками. Развитие капитализма в России соседствовало с сохранением крупного помещичьего землепользования. 30 тыс. крупных помещиков владели 70 млн десятин земли, что составляло почти половину всех земельных наделов того времени. Развитие капитализма сдерживалось остатками крепостничества. Наличие в стране передового промышленного производства в сочетании с остатками крепостничества в деревне, жестокая эксплуатация рабочих и крестьян явились предпосылками новых социальных потрясений в начале XX в.

Проблема коренного обновления всех сфер жизни от экономики до государственного строя встала вновь перед Россией. Оживление и развитие товарно-денежных отношений, формирование рынка товаров, сырья, финансов и рабочей силы требовали перестройки политической государственной системы.

Император Николай II (1894–1917) вместо того, чтобы предпринять превентивные меры по предотвращению революции в стране, выпустить накопившийся пар с помощью своевременных реформ, сам подлил масла в огонь. Отдав приказ полиции и войскам 9 января 1905 г. «стрелять в бунтовщиков», организовав тем самым расстрел мирной демонстрации рабочих в Петербурге, он спустил взведенный курок первой русской революции, которая заставила пойти на уступки, даровать народу Государственную думу, свободу слова, собраний, печати и т. п. С изданием царского Манифеста от 17 октября 1905 г. изменилось государственное устройство России.

Высшим распорядительным и исполнительным органом России стал Совет Министров. Царь установил, что ни один из законопроектов не мог попасть в думу без предварительного обсуждения в Совете Министров.

Согласно законам от 20 февраля 1906 г. об утверждении Государственной Думы и переустройстве учреждений Государственного совета, Государственная Дума избиралась на 5 лет, но царь мог досрочно распустить ее и назначить новые выборы. Основная задача Думы состояла в том, чтобы принимать законопроекты для последующей передачи царю на высочайшее утверждение. Государственный совет из административного органа трансформировался в представительный орган. Часть его членов, в том числе председатель Госсовета и его заместитель, назначались императором, часть избиралась обществом. В его состав входили представители различных сословий: духовенства, дворянства, крупной и средней буржуазии, но преобладало крупное дворянство.

Император обладал правом абсолютного вето. Отклоненные законы не могли рассматриваться парламентом повторно. Законы вступали в силу после обнародования Сенатом. Они не имели обратной силы, за исключением отдельных случаев, когда это положение было прописано в правовом акте.

В результате изменений государственного строя Россия приобрела некоторые черты конституционной монархии, что и было закреплено в Основных государственных законах в редакции 1906 г. Поэтому новую редакцию основных государственных законов с некоторыми условностями современные историки считают конституцией, а государственный строй – конституционной монархией. Хотя как такового Основного Закона страны принято не было.

Причины учреждения Государственной Думы неразрывно связаны с характером демократической революции 1905–1907 гг. в России, с ее реальной угрозой существования царизма, тактикой лавирования и политической демагогии, которую царизм широко использовал для борьбы с революцией. Думе было предоставлено право законодательной инициативы, хотя и в ограниченном варианте.

Депутаты I Государственной Думы выдвинули следующие законопроекты: о неприкосновенности личности; свободе собраний; свободе совести; отмене смертной казни; главный законопроект – аграрный.

При обсуждении аграрного законопроекта кадеты предлагали выкуп помещичьих земель «по справедливой цене», трудовики требовали конфискации помещичьих земель, эсеры настаивали на «социализации земельных вложений». Социал-демократы во главе с Лениным в I Думу не избирались.

Царь не хотел, чтобы законопроект о земле был принят Государственной Думой, и 9 июля 1906 г. I Дума была распущена по его указу. Просуществовав всего 74 дня, она продемонстрировала монархии желание многих слоев общества изменить существующий режим.

II Государственная Дума проработала уже 104 дня – с 20 февраля по 3 июня 1907 г. Она также обсуждала аграрный законопроект. Большевики, получившие в Думе 65 мест, настаивали на конфискации помещичьих земель; эсеры выступали за проведение социализации земель на основе крестьянской общины. Монарх, получив сообщение о решительном настроении думцев по крестьянскому вопросу, вновь распустил Государственную Думу. Новый премьер-министр П.А. Столыпин просил у императора даже санкцию на арест социал-демократической фракции во II Думе.

В середине 1907 г., когда революция пошла на убыль, царизм дал реформам обратный ход. У Государственной Думы были отобраны даже ограниченные законодательные полномочия, и она превратилась в законосовещательный орган.

Император и его окружение понимали, что одними силовыми методами справиться с революционным движением и сохранить существующий режим невозможно. Необходимы были реформы, уступки, меру которых в конечном счете определял размах революционного движения, особенно крестьянского, поскольку крестьяне составляли подавляющее большинство страны.

Некоторые частичные меры были проведены еще в 1905 г. 5 апреля 1905 г. был принят указ «О даровании населению облегчений по уплате налогов». На его основе было проведено освобождение от взыскания недоимок по продовольственному сбору, существовавшему до 1866 г., и аннулировались долги по ссудам на продовольствие и ряд других.

Однако все это были полумеры, а требовались гораздо более крупные реформы и прежде всего аграрная. Для проведения реформ царь избрал П.А. Столыпина, доказавшего свою преданность и энергичность, а также беспощадность в борьбе с революционным движением сначала на посту саратовского губернатора, а затем министра внутренних дел. Назначенный в июле 1906 г. премьер-министром (с сохранением поста министра внутренних дел), Столыпин провозгласил лозунг: «Сначала успокоение, а затем реформы».

Аграрная реформа 1906 г. связывалась с именем главы правительства П.А. Столыпина и, безусловно, являлась главной. В противовес думским проектам, суть которых (при всех их различиях) сводилась к передаче крестьянам всей или части помещичьих земель, т. е. разрешению аграрного кризиса за счет помещиков, сущность столыпинской реформы состояла в том, чтобы, сохранив в неприкосновенности помещичье землевладение, разрешить аграрный кризис за счет перераспределения между крестьянами общинных крестьянских земель.

Сохраняя помещичье землевладение, Столыпин оберегал социальный слой помещиков как важнейшую опору царизма, учитывая, что в результате революции 1905–1907 гг. крестьянство уже не является той опорой. Он рассчитывал, расстроив крестьянство за счет перераспределения общинных земель, создать строй новых собственников-фермеров как новую социальную опору власти. Иными словами, столыпинская реформа одной из важнейших целей имела укрепление существующего режима и царской власти.

Проведение реформы началось с издания 9 ноября 1906 г. Указа о дополнениях некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования. Хотя формально Указ был назван дополнениями к постановлениям по земельному вопросу, фактически это был новый закон, который радикально менял строй земельных отношений в деревне. Обозначенный Указ отменял круговую поруку крестьян, и община, согласно Указу, перестала быть фискальной единицей.

Столыпинский указ от 9 ноября 1906 г. предоставлял крестьянам «право свободного выхода из общины, с укреплением в собственность отдельных домохозяйств, переходящих к личному владению, участков мирского надела». За выходящими из общины закреплялись земли, находившиеся в их фактическом пользовании, в том числе и арендуемые у общины (сверх полагающихся наделов), независимо от изменения числа душ в семье. Причем в общинах, где переделов не было в течение 24 лет, вся земля передавалась бесплатно. А там, где переделы производились, излишки земли, сверх причитающихся на наличные мужские души, оплачивались по «первоначальной средней выкупной цене», то есть значительно дешевле рыночных цен. Эти правила были нацелены на то, чтобы побудить к скорейшему выходу из общины наиболее зажиточных крестьян, располагавших наделенными и арендованными землями.

Закон от 14 июня 1910 г. принудительно распускал общины, в которых переделы не производились с 1863 г. Земли, находившиеся в этой категории общин, согласно закону считались перешедшими к участково-подворному наследственному землепользованию. Иными словами, принудительно распускалась указанная категория общин независимо от желания крестьян. Последовавший затем закон от 29 мая 1911 г. сделал заключительный шаг к уравниванию правового статуса наделных и частновладель-

ческих земель. Юридическими собственниками хуторов и отрубков, а также наделных земель в принудительно распущенных общинах, если в составе наделной земли была хотя бы небольшая часть купленной земли, признавались домохозяйства, то есть главы крестьянских дворов, а не весь крестьянский двор как коллективный собственник, как это имело место ранее.

Как заявил в Государственной Думе один из ближайших соратников Столыпина – главноуправляющий землеустройства и земледелия А.В. Кривошеин, – земля должна находиться в руках «того, кто лучше других сумеет взять от земли все, что она может дать», и ради этого надо отказаться от «несбыточной мечты, что в общине все могут оказаться сытыми и довольными». В перераспределении земли он видел залог того, что «широкий общий объем сельского хозяйства – дело недалекого будущего». И, действительно, основными продавцами земли оказались вышедшие из общины малоземельные и безлошадные общинники. Продавая землю, они уходили на заработки в город или ехали на новые земли (Сибирь, на Дальний Восток, в Среднюю Азию).

Важным элементом столыпинской реформы явилась переселенческая политика. В сентябре 1906 г. часть земель, принадлежавших царской семье в Западной Сибири, на Дальнем Востоке, Казахстане и Киргизии, была передана для переселения крестьян из Царской России. Переселением крестьян правительство пыталось решить ряд проблем: разрядить аграрное переселение в центре страны и прежде всего в Черноземье; за счет увеличения численности русского населения усилить свою социальную базу на национальных окраинах; приступить к освоению необжитых и нередко не заселенных регионов страны (особенно в Сибири и на Дальнем Востоке). Среди переселенцев преобладало беднейшее крестьянство.

Оценивая итоги столыпинской реформы, надо отметить, что к 1914 г. в сельском хозяйстве России имелись определенные положительные сдвиги:

- увеличилась на 10,5 млн десятин площадь посевов за счет освоения целины в Сибири и Казахстане;

- возрос валовой сбор зерна как за счет расширения посевных площадей, так и роста урожайности.

В целом же столыпинская реформа не дала тех результатов, на которые надеялось правительство:

- неурожай 1911 г. показал, что реформа не создала устойчивой тенденции к росту сельскохозяйственной продукции;

- реформа не решила главный вопрос – не устранила крестьянское малоземелье и аграрное перенаселение;

- не удалось создать слой богатых фермеров-собственников земли, которые вели бы хозяйство по-капиталистически, с применением наемного труда, такой слой, чтобы он мог стать прочной социальной опорой царского режима.

Столыпин не смог ликвидировать крестьянскую общину. Из общины, несмотря на административный нажим, вышло не более ¼ части крестьянских семей. Кроме того, переселившись в Сибирь, крестьяне стали вновь объединяться в общины.

Таким образом, столыпинская реформа не решала аграрную проблему в стране, наоборот, она ее обострила. Сохранение в стране крупного помещичьего землепользования с его полуфеодальными методами эксплуатации, новые финансовые тяготы для крестьян в виде расходов на покупку земли и арендные платежи, обезземеливание значительной массы крестьян и превращение их в батраков существенно способствовало приближению революции в России.

Первая русская революция, хотя и заставила царизм пойти на некоторые уступки, все же не решила главных задач: господствующим классом оставалось дворянство; самодержавие не стало конституционной монархией; не был решен до конца аграрный вопрос.

Новый период в развитии государственного управления, в том числе и регулирования земельных отношений, связан с Октябрьской революцией, которая создала принципиально новое государство – Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику.

Уже в первые дни принимались правовые акты, свидетельствующие о сломе старого земельного законодательства и о создании советского земельного права. Прежнее, буржуазное земельное законодательство с элементами феодального владения земельной собственностью, ликвидировал II Всероссийский Съезд Советов.

Первым документом, который изменил существующий до 1917 г. земельный строй, стал Декрет о земле, провозгласивший, что вся земля (государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, частновладельческая, общественная и крестьянская) отчуждается безвозмездно, обращается во всенародное достояние и переходит в пользование всех тех, кто трудится на ней.

Земля, ее недра, все природные ресурсы обращались во всенародное достояние. Частная собственность на землю отменялась «навечно». Право пользования землей получали все граждане, желавшие обрабатывать ее своим трудом. Наемный труд на земле не допускался.

Основное содержание землеустроительных работ в 1918 г. заключалось в отграничении земельных участков, не подлежащих распределению; сборе статистических и картографических материалов для выработки норм наделения землей; распределении конфискованных земель во временное пользование; перераспределении всех земель (черный передел); съемке неделимых площадей для последующего устройства их территории; оказании помощи при распределении земель под посевы.

Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию были приняты значительно позже – в феврале 1919 г., после введения в действие первой Советской Конституции.

14 февраля 1919 г. ВЦИК утвердил специальное постановление, получившее название «Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию». Оно предусматривало «стремление создать единое производственное хозяйство», проведение мероприятий, «направленных к постепенному обобществлению единоличного землепользования». Новые задачи обусловили необходимость реорганизации землеустроительных органов. В составе Наркомзема в мае 1919 г. был создан Центральный отдел землеустройства, которому были переданы функции существовавших ранее землемерно-технического отдела, переселенческого управления и отдела текущей земельной политики.

После семи лет войны (1914–1920) экономическое положение нашего государства было крайне сложным. Общий объем промышленной продукции за годы войны упал в семь раз. Из-за отсутствия топлива и сырья большинство предприятий прекратило работу. Разрушено было и сельское хозяйство. Производство зерна сократилось почти в 2 раза. Значительно сократилось поголовье скота. В стране не хватало хлеба, мяса, молока, сахара, других продуктов питания. В.И. Ленин, как лидер партии большевиков и председатель советского правительства, принимает решение о введении новой экономической политики (НЭП). НЭП направлена на замену продразверстки продналогом; восстановление многоукладной экономики, в том числе частного предпринимательства; разрешение капиталистических отношений под контролем государства при сохранении его «командных высот» в экономике: монополии внешней торговли, централизованной финансовой системы, государственного сектора в промышленности.

Введение НЭПа началось с сельского хозяйства путем замены продразверстки продовольственным налогом.

После выполнения государственных поставок, то есть уплаты натурального налога, крестьянам разрешалась свободная продажа сельскохозяйственной продукции.

В мае 1922 г. ВЦИК принимает «Основной закон о трудовом землепользовании», который допускал сдачу земли в аренду, использование наемного труда в ограниченных размерах. Прекратилось насильственное насаждение коммун, что позволило укрепиться частному сектору, то есть крестьянам-единоличникам, которые вскоре начали давать более 98% сельскохозяйственной продукции.

30 октября 1922 г. 4-я сессия ВЦИК приняла Земельный кодекс РСФСР, который существенно изменил земельную политику, привел ее в соответствие с новыми задачами хозяйственного строительства в деревне.

Кодекс состоял из Основных положений и трех частей: о трудовом землепользовании, о городском землепользовании и государственных зе-

мельных имущества, о землеустройстве и переселении. Его составной частью стал закон «О трудовом землепользовании».

В конце 1920-х – начале 1930-х гг. в Советском Союзе произошли существенные изменения. Был взят курс на индустриализацию страны и коллективизацию сельского хозяйства, которые должны были, по замыслу И.В. Сталина, сделать СССР мощной индустриально-аграрной державой и заложить основы строительства социализма.

Вторая половина 1929 г. стала началом сплошной коллективизации. Землеустройство вновь образуемых колхозов должно было проводиться в течение двух недель после их создания. Примерным уставом сельскохозяйственной артели от 1 марта 1930 г. был установлен порядок формирования землепользования колхозов.

Сплошная коллективизация в корне изменила структуру землеустроительных работ и сформировала два основных вида сельского хозяйства: межхозяйственное (вместо ранее существовавшего межселенного), связанное с образованием новых и улучшением существующих землепользований социалистических сельскохозяйственных предприятий, и внутрихозяйственное (вместо внутриселенного), связанное с организацией территории социалистических сельскохозяйственных предприятий. Менялось и содержание землеустройства: вместо основной ранее землераспределительной функции главной становилась организация использования земли сельскохозяйственного назначения с учетом требований крупного производства, механизации полевых работ.

Выдача колхозам Государственных актов на вечное (бессрочное) пользование землей и связанное с ней землеустройство в 1935–1938 гг. потребовали мобилизации на эти работы всех землеустроительных сил, поэтому внутрихозяйственная организация территории колхозов и совхозов в этот период осуществлялась в незначительном объеме.

С приходом к власти Н.С. Хрущева (1953–1964) в сельском хозяйстве произошло списание долгов за прошлые годы. Одновременно колхозам и совхозам была передана техника из МТС на условиях ее последующего выкупа. Это значительно укрепило их материально-техническую базу. В августе 1953 г. принимается Закон о сельскохозяйственном налоге: были значительно уменьшены налоги, которыми облагались не только колхозы и совхозы, но и личные подсобные хозяйства. В этот период государство повысило закупочные цены на зерно, молоко, мясо и другие сельскохозяйственные продукты.

В феврале 1954 г. Н.С. Хрущев выступил инициатором освоения целины в Казахстане.

После отстранения от власти Н.С. Хрущева Л.И. Брежнев (1964–1982), тогда еще полный сил и энергии, провел целый комплекс государственно-правовых, экономических и социальных реформ, которые значительно изменили облик нашей страны. По свидетельству современ-

ников¹⁹, первоначально он проявлял себя как энергичный и достаточно компетентный руководитель, хотя и тяготевавший к консерватизму, но осуществляющий грамотное руководство в интересах страны. Однако в конце правления он потерял возможность критического мышления.

Аграрная реформа была провозглашена на мартовском (1965 г.) пленуме ЦК КПСС. Она включала меры по решению социальных проблем села, использованию экономических стимулов в сельском хозяйстве, увеличению финансирования производства сельскохозяйственной продукции.

Проведенные реформы привели к повышению производительности труда в сельском хозяйстве. Благодаря сельскохозяйственной реформе снабжение страны продукцией сельского хозяйства значительно улучшилось. В «Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик», принятых в 1968 г., и Земельных кодексах союзных республик нашел отражение опыт правового регулирования социалистических общественных отношений в области распределения, использования и охраны земель.

11 марта 1985 г. Генеральным секретарем ЦК КПСС был избран М.С. Горбачев, будущий автор перестройки. Необходимость перестройки диктовалась, прежде всего, экономическими причинами. На страну надвигался кризис, вызванный резким падением цен на нефть (менее 10 дол. за баррель). 15 марта 1990 г. Президентом СССР был избран М.С. Горбачев.

В феврале 1990 г. Верховный Совет принял Основы законодательства СССР и союзных республик о земле. Определялось, что «земля является достоянием народов, проживавших на данной территории». Граждане получали право приобретать землю в пожизненное наследуемое владение или аренду. Подробно регламентировался порядок предоставления земель физическим и юридическим лицам. Контроль над землепользованием возлагался на местные Советы народных депутатов.

Земельная реформа, начатая в России в 1990 г., имела следующие цели: осуществление перехода к многообразию форм собственности на землю, землевладения и землепользования; обеспечение социально справедливого и экономически обоснованного перераспределения земель; создание равных экономических условий для всех форм хозяйствования; создание экономического механизма регулирования земельных отношений и стимулирования рационального использования и охраны земель;

прекращение процесса деградации земли и других связанных с нею природных ресурсов, обеспечение их восстановления.

Государство отказалось от монопольной собственности на землю, но приватизация земли шла медленно, непоследовательно, что порождало путаницу и множество ошибок, особенно в вопросах получения крестьянами

¹⁹ История государственного управления в России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. / под общ ред. Р.Г. Пихон. М., 2006. С. 7; История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 298.

права собственности на имущество сельхозпредприятий и землю. Многие нормативные акты противоречили друг другу.

В апреле 1990 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР был изменен порядок землепользования в сельских населенных пунктах. Из сельскохозяйственных земель выделялись участки для передачи сельским и поселковым советам. Было разрешено также арендовать земельные участки.

На основании Закона РСФСР от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» был создан Государственный комитет РСФСР по земельной реформе.

В конце 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял законы: «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О земельной реформе»; «О социальном развитии села». Законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» было установлено, что член колхоза (работник совхоза) имел право выйти из его состава и создать крестьянское хозяйство без согласия трудового коллектива или администрации предприятия. Кроме того, этот закон определил права собственников земельных долей.

Поиск новых форм земельных преобразований привел законодателя к принятию в апреле 1991 г. Земельного кодекса РСФСР²⁰, который закрепил систему мер по более полному регулированию института права земельной собственности, существенно реформировал нормы и институты, связанные с переходом к рыночной экономике; расширил права граждан на свободную хозяйственную деятельность, устанавливал механизм выхода из колхоза и совхоза крестьян, пожелавших создать крестьянские (фермерские) хозяйства или организовать сельскохозяйственный кооператив, наделив их правом собственности на произведенную продукцию и полученный доход. Однако земельный кодекс 1991 г. необоснованно ограничивал сферу применения частной собственности, допускал прежние административные подходы к решению земельно-правовых проблем, несовместимые с принципами рыночной экономики.

В России была провозглашена частная собственность на земельные участки, используемые для сельскохозяйственного производства (земли фермеров, садоводов, земли под личными подсобными хозяйствами, индивидуальным жилищным строительством, животноводческими кооперативами, а также находящиеся в колхозно-кооперативной и коллективно-долевой собственности). Другим категориям граждан и юридических лиц право частной собственности на землю предоставлено не было. Был введен мораторий на куплю-продажу земли (от 5 до 10 лет).

Проведенные в рамках обозначенного законодательства реформы не решили всех социальных и экономических проблем в обществе. К концу 1991 г. почти все запасы продуктов иссякли, нависла реальная угроза голо-

²⁰ ВСНД и РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

да, а государственная казна была пуста. Для преодоления сложившейся ситуации в октябре 1991 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин (1991–1999) предложил программу радикальных экономических реформ, основанных на так называемой шоковой терапии. Указанные реформы коснулись и правового регулирования земельных отношений в стране.

В декабре 1991 г. в соответствии с Указом Президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы РСФСР» и Постановлением Правительства РФ «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» коллективы колхозов и совхозов должны были по своему усмотрению принять решение о переходе к частной, коллективно-долевой и другим формам собственности. При этом разрешалась продажа земли для ведения гражданами крестьянского (фермерского) хозяйства.

23 декабря 1992 г. был принят Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства».

С ноября 1992 г. по декабрь 1993 г. было продолжено дальнейшее совершенствование системы регистрации различных форм землевладения и землепользования, проведение учета количественных и качественных характеристик земель, определение подходов к экономической оценке земель в условиях рыночного оборота. За короткий срок было принято более 50 основных нормативных документов для реализации земельной реформы.

В 1992–1993 гг. были также решены многие политические, экономические, технологические и социальные проблемы, такие как ликвидация монополии государственной собственности на землю и осуществление перехода к многообразию форм собственности на землю, владение и пользование ею; обеспечение всех желающих граждан приусадебными и садово-огородными участками; внедрение нового экономического механизма регулирования земельных отношений и стимулирования рационального использования и охраны земель; реорганизация колхозов и совхозов, приватизация их земельной собственности, образование крестьянских и фермерских хозяйств.

Важным шагом в правовом регулировании земельных отношений являлся Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», который впервые отнес землю к объектам недвижимости. Указом были отменены большинство ограничений на отчуждение земли, расширен перечень сделок с земельными долями.

Принятие Конституции РФ 1993 г. открыло новый этап в развитии земельного законодательства. В его рамках осуществляется реализация конституционных положений о реформе прежнего земельного строя, основанного на монополии государственной собственности на землю, и обеспечивается формирование структурной перестройки экономики страны на ос-

нове многообразия форм собственности и равной правовой защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю.

В развитие положений Конституции РФ с 1 января 1995 г. была введена в действие часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации, который определил, что к недвижимым вещам (недвижимому имуществу) относятся земельные участки и все, что прочно связано с землей.

1997 г. ознаменовался важным для развития земельных отношений в Российской Федерации событием: принятием в июле Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (вступившего в силу в феврале 1998 г.). Закон установил основные принципы и порядок государственной регистрации прав на недвижимость и формирования единой системы регистрации, исключив из этой системы органы Госкомзема России.

15 апреля 1998 г. был принят Закон РФ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»²¹, закрепивший две основные формы садоводства и огородничества: индивидуальную и коллективную.

В 1999–2008 гг., во время президентства В.В. Путина, продолжившего курс политических и экономических реформ в России, был принят ряд важных законов, регламентирующих регулирование земельных реформ в стране: «О государственном земельном кадастре», «О землеустройстве», «О государственном кадастре недвижимости», «О разграничении государственной собственности на землю» и Земельный кодекс Российской Федерации, «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и ряд других, значительно продвинувших проблемы формирования земельных отношений в стране.

11 июня 2009 года на заседании Правительства РФ была рассмотрена концепция создания единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета. В результате реализации мероприятий концепции ожидается: объединение структур систем регистрации прав и кадастрового учета; создание единой федеральной информационной системы в этой сфере; переход к государственному учету зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства в государственном кадастре недвижимости; повышение количества и качества оказываемых в этой сфере услуг, в том числе за счет внедрения современных технологий взаимодействия с заявителями с использованием электронных средств связи.

Социально-экономический эффект создания Единой информационной системы, по мнению авторов концепции, заключается:

²¹ СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

1) с одной стороны – в снижении издержек граждан и организаций при оформлении прав и рисков неправомерной утраты прав на недвижимость;

2) с другой стороны – позволит решить ряд крупных государственных задач, а именно: реализовать крупные государственные проекты (строительство олимпийских объектов, объектов АТЭС, объектов инфраструктуры); обеспечить строительство жилья; реализовать национальные проекты.

При проведении земельной реформы не были решены вопросы сохранности земель и повышения эффективности их использования. Так, в сельскохозяйственном производстве не используются более 13 млн га пашни, большие площади сельскохозяйственных угодий заросли кустарником и мелколесьем, заболочены, эродированы и опустошены. В результате отсутствия финансирования были практически прекращены работы по восстановлению продуктивных угодий, рекультивации нарушенных земель, мелиорации.

Осуществленный экскурс в историю возникновения государственного управления и входящего в его состав института регулирования земельных отношений в России свидетельствует о его глубоких корнях. Проведенные исследования показывают, что зарождение, развитие государственного управления и одной из его важнейших функций регулирования земельных отношений и землепользования по-прежнему остается важным, приоритетным направлением деятельности государства и общества. По этой причине теоретико-организационное исследование вопросов государственного регулирования продолжает оставаться актуальным в современный период.

1.2. Современное понятие, цель и задачи регулирования земельных отношений

Как показывают проведенные исследования трудов Г.Е. Быстрова, Р.Г. Гусева, Ю.Г. Жарикова, А.А. Варламова, Н.В. Комова, В.С. Шаманаева, В.Н. Хлыстуна и других, а также норм действующего национального законодательства²², современная система регулирования земельных отношений включает в себя две формы регулирования: государственное и рыночное.

Как указывают А.А. Варламов, Н.В. Комов, В.С. Шаманаев и В.Н. Хлыстун, государственным регулированием земельных отношений называется система мер, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земли, ее охрану, воспроизводство и повышение плодородия почв, сохранение и создание благоприятной для людей окружающей среды, на защиту прав собственности, владения и пользова-

²² Земельное право: учебник / под ред. Г.Е. Быстрова. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. С. 365; Земельное право России: учебник / Ю.Г. Жариков. 2-е изд. М.: КНОРУС, 2008. С. 171; Государственное регулирование земельных отношений / под ред. А.А. Варламова и В.С. Шаманаева. М.: Колос, 2000. С. 102.

ния земель путем осуществления комплекса организационных, правовых, экономических действий²³.

Государственное регулирование обеспечивает организационно-правовой базис, регламентирует права и обязанности субъектов земельных отношений, то есть регулирует государственную земельную политику путем принятия разного рода правил, создания государственных органов, оказывающих содействие различным землепользователям, а также обеспечивает административные и экономические взаимоотношения субъектов земельного права.

Следовательно, государственное регулирование в сфере земельных отношений и землепользования проявляется двояко:

во-первых – реализация государством роли верховной власти, обладающей территориальным верховенством в отношении всех земель (проведение государственной земельной политики);

во-вторых – осуществление функции собственника земли, находящейся в его собственности (хозяйственное управление). При этом государство участвует в гражданско-правовых отношениях по поводу земли на тех же основаниях, что и другие участники земельных отношений (ст. 215 ГК РФ).

Рыночное регулирование основано на самостоятельных действиях субъектов земельных отношений, совершающих разрешенные российским законодательством сделки с землей.

Рыночное регулирование осуществляется на основе взаимодействия спроса и предложения на землю как объект недвижимости в рамках существующей правовой базы и с учетом реальных условий хозяйственного использования земельных участков. В то же время соотношение между собой государственных и рыночных регуляторов должно гармонизировать с политическим и экономическим устройством общества. Для того чтобы рыночные механизмы эффективно функционировали, государственное регулирование должно обеспечить:

защиту прав субъектов земельных отношений;

создать для них относительно равные стартовые возможности для осуществления производственной деятельности;

экономически заинтересовать землепользователей осуществить рациональное размещение различных отраслей и организаций;

гарантировать защиту земельных угодий, чтобы они впоследствии могли использоваться потомками, а также решить ряд других вопросов, затрагивающих интересы общества.

Для реализации обозначенных механизмов необходимы различные методы и институты. В настоящее время присущие рыночной экономике

²³ Государственное регулирование земельных отношений / под ред. А.А. Варламова и В.С. Шаманаева. М.: Колос, 2000. С. 52.

методы проведения государственной земельной политики можно подразделить на две группы:

1. Административные методы – методы, в основе которых лежит императивный подход, обязывают выполнять те или иные предписания, определяющие способ и возможности действий землепользователей и других субъектов земельных отношений (установление предельных размеров участков, возможность принудительного изъятия участка, ограничение экологически опасных технологий, установление перечня нарушений, влекущих за собой разные формы ответственности и т. п.). Как правило, эти методы дают однозначный результат;

2. Экономические методы государственного воздействия (земельный и другие виды налогов, влияющих на земельные отношения, нормативная цена земли и т. п.), основанные на диспозитивном подходе, предполагающем самостоятельность субъектов земельных отношений при принятии решений, но при этом государством оказывается воздействие на их мотивацию. Применение этих методов с большой вероятностью предопределяет действия субъектов земельных отношений, но однозначного, гарантированного результата они не обеспечивают, поэтому их относят к способам косвенного регулирования.

Система современных методов регулирования в земельно-имущественной сфере сформировалась к середине 70-х годов, еще в условиях административно-плановой экономики. Это – землеустройство, ведение земельного кадастра, изучение и картографирование земельных ресурсов, экономическое стимулирование рационализации землепользования, процедуры предоставления и изъятия земельных участков, работы по мелиорации и рекультивации земель, контроль за использованием и охраной земель, разрешение земельных споров. В 90-х гг. к ним добавились: взимание земельного налога, регистрация прав на землю и сделок с землей, учет земель, формирование и контроль за земельным оборотом, ведение мониторинга земель.

Практика развитых стран показывает, что прямое организующее начало в формировании и регулировании земельных отношений всегда должно принадлежать государству, а рыночный механизм формируется в рамках существующего законодательства и в интересах граждан.

Следовательно, основными целями государственного регулирования земельных отношений являются:

рациональное использование земель, то есть наиболее эффективное использование при имеющемся в обществе уровне развития производственных сил;

сохранение природных свойств земельных участков, естественного плодородия, поверхностного почвенного слоя, его влажности, защита от негативных воздействий (засорение, засоление, переувлажнение, заболачивание);

рациональное использование земли в качестве пространственного базиса для размещения различного рода производства;

использование земли на правовой основе с применением рыночных механизмов.

Основными задачами государственного регулирования земельных отношений должны стать:

улучшение использования и охраны земельных ресурсов государства;

сохранение и улучшение экологического состояния территорий;

создание правовых, экономических и организационных предпосылок для функционирования всех форм собственности, владения и пользования землей и форм хозяйствования на ней.

Как следует из анализа норм Земельного кодекса Российской Федерации и иных правовых норм национального земельного и иного законодательства, государственное регулирование земельных отношений в России включает:

регулирование использования земли в качестве природного, социального и хозяйственного объектов;

формирование многообразия форм собственности, владения и пользования землей;

наделение правомочиями субъектов РФ и органов местного самоуправления по регулированию земельных отношений на своих территориях;

обеспечение равенства участников земельных отношений в защите их прав;

недопущение противоречащего закону вмешательства государства в деятельность граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению землей;

охрану земли и окружающей природной среды от порчи и нарушений; пресечение действий владельцев, пользователей и собственников земли, наносящих ущерб безопасности и обороне страны, нарушающих охраняемые законом права и интересы других лиц;

обязательность мероприятий по государственному управлению земельным фондом для всех лиц независимо от типа их прав на землю;

обязательность государственного регулирования при вовлечении земли в рыночный оборот (при функционировании земельных рынков, банков, страховых компаний и других институтов рыночной экономики).

Как следует из вышеизложенного, для эффективного использования земель в Российской Федерации необходимо гармонично развивать как государственное, так и рыночное регулирование. Основными целями развития земельных отношений в России должно служить рациональное и эффективное использование различных категорий земель на основе рыночно-ориентированного законодательства. Для этого нужно решить ряд задач, а именно: улучшить использование и охрану земельных ресурсов государства и частного сектора путем создания соответствующих правовых, эконо-

мических и организационных механизмов для эффективного функционирования всех форм собственности.

Глава 2. РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ ДО 1861 г.

2.1. Земельные отношения у восточных славян накануне рождения государства

Как указывается в исторических документах²⁴, предки славян издавна жили на территории Центральной и Восточной Европы. Славянский язык выделился из семьи индоевропейских языков в середине II тыс. до н. э. По своему языку они относятся к индоевропейским народам, которые населяют Европу и часть Азии вплоть до Индии. Археологи считают, что славянские племена можно проследить по данным раскопок с середины второго тысячелетия до н. э. Предки славян (в научной литературе их называют праславяне) предположительно находились среди племен, населявших бассейн Одры, Вислы и Днепра; в бассейне Дуная и на Балканах славянские племена появились лишь в начале н. э. Возможно, что о предках славян говорит Геродот, когда описывает земледельческие племена среднего Поднепровья. Он называет их «сколотами» или «борисфенитами» (Борисфен – название Днепра у античных авторов), отмечая, что греки ошибочно причисляют их к скифам, хотя скифы совершенно не знали земледелия.

Предполагаемая максимальная территория расселения предков славян на западе доходила до Эльбы (Лабы), на севере до Балтийского моря, на востоке – до Сейма и Оки, а на юге их границей была широкая полоса лесостепи, шедшая от левого берега Дуная на восток в направлении Харькова. На этой территории обитало несколько сот славянских племен²⁵.

Как свидетельствуют историки, в те времена по южной степной полосе России по направлению к Дунаю и богатствам античных государств шли волнами кочевники-скотоводы из Азии, сея смерть и разрушение. Некоторые из них задерживались в прикаспийских и причерноморских степях надолго. Каждый такой поход наносил удар по хозяйству славян, поэтому их история до образования государства – это история взлетов и падений.

В VI в. из единой славянской общности выделяется восточнославянская ветвь (будущие русский, украинский, белорусский народы). Прибли-

²⁴ Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества X–XIII вв. М., 1982. С. 17.

²⁵ Ключевский В.О. Сочинения в 9 т. Т. 8. М., 1990. С. 27; Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества X–XIII вв. М., 1982. С. 19.

зительно к этому времени относится возникновение крупных племенных союзов восточных славян.

Восточные славяне четырежды поднимались до того уровня развития, за которым должен был следовать переход от родового строя к государству, но в результате очередного разорения откатывались назад. Это обстоятельство нашло отражение в легендах об «огнедышащем змее», который жег деревни и брал дань девушками. Были ли это сарматы, гунны, половцы – неизвестно.

Первый экономический подъем славян Б.А. Рыбаков относит к концу II – началу I тыс. до н. э. Этому подъему соответствует археологическая чернолесская культура X–VII вв. до н. э. в Среднем Приднестровье. Занимались чернолесцы пахотным земледелием. В это время возник миф о двух божественных кузнецах, которые выковали плуг, победили огнедышащего змея, запрягли его в плуг и пропахали гигантскую борозду, ограждающую земли славян и юга – «змиевы валы». Очевидно, это было связано с тем, что в это время действительно была построена полоса укреплений для защиты от кочевников.

Приблизительно на таком же хозяйственном уровне находились племена ананьинской и пьяноборской культур в Прикамье – предки коми и удмуртов. Только удельный вес животноводства в их хозяйстве был выше, и очень большую роль играла охота на пушного зверя, причем меха добывались для обмена с другими народами.

Кочевники-скифы пришли на земли, заселенные славянами с Востока, из Азии в VIII–VII вв. до н. э. Данное обстоятельство привело к экономическому упадку и сделало невозможным образование славянского государства. В то же время в Причерноморье постепенно складывается огромный союз племен, который античные авторы называли Скифией. По словам Геродота, Скифия охватывала территорию от Дуная до Дона. Это объединение просуществовало до III в. до н. э. В его состав вошли и местные племена, в том числе и земледельческие. Так, по Днепру, то есть в районе обитания чернолесцев, согласно Геродоту, жили скифы-пахари, а Крым и прилегающую к нему территорию населяли скифы царские.

По утверждению Геродота, скифы царские считали остальных скифов своими рабами. Геродот как представитель рабовладельческого общества упрощал формы зависимости, но, безусловно, рядовое население Скифии находилось в подчинении у господствующей верхушки, причем особенно значительной эксплуатации подвергалось земледельческое население, скифы-пахари. Ведь благоденствие царских скифов было связано с экспортом хлеба, а скифы-кочевники («царские скифы») хлеб не выращивали.

Геродот утверждал, что живущие по Днепру скифы-пахари – это вообще не скифы. Он их называл борисфенитами (Борисфен – Днепр) и сколотами. Нет сомнения, что сколоты составляли ядро формирующегося восточного славянства.

Расцвет хозяйства племен чернолесской культуры происходил в то время, когда еще складывался скифский союз племен, то есть продолжались завоевания. Очевидно, чернолесцы довольно долго и упорно сопротивлялись завоевателям. Завоевание всегда сопровождается разрушением хозяйства, и самобытность чернолесской культуры с VII в. утратилась.

В V–IV вв. до н. э., согласно хронологическим расчетам Б.А. Рыбакова, происходит очередной экономический подъем восточных славян. Очевидно, будучи членами рыхлого объединения племен, борисфениты-сколоты сохранили известную экономическую самостоятельность и извлекали определенную выгоду из торговли с эллинским миром.

Основным занятием сколотов являлось развитое земледелие («скифы-пахари») с расчетом на экспорт значительной части хлеба. Из прочих элементов материальной культуры следует выделить высокий уровень металлургии железа. Господствующее положение занимала дружинная всадническая прослойка, и, по представлению Б.А. Рыбакова, они дошли до уровня государственности.

Это относительное благоденствие было оборвано сарматским нашествием во II в. до н. э. Сарматы тоже пришли с Востока и были кочевниками. Они быстро вытеснили скифов из причерноморских степей, захватив и разграбив даже греческие колонии в Крыму, причем оставшиеся скифы-кочевники были ассимилированы другими народами.

Дело в том, что культурно-экономический уровень сарматов периода завоевания были ниже, чем у скифов. Они находились на стадии родоплеменного строя, причем у них сохранился даже матриархат.

В отличие от скифов, которые стремились экономически «устроить» вовлеченные ими в свою орбиту племена, используя труды их земледелия и торговли, сарматы жили за счет набегов, почти не вступая в экономические контакты. Географ Страбон писал, что из-за сарматов земли между Эльбой и Днепром стали неведомыми²⁶.

Для сколотов нашествие обернулось не только прямым разрушением укрепленных городищ, селений и гибелью людей, но и разрывом связей с культурным античным миром. Часть сколотов в это время ушло на север, в недоступные для кочевников леса и болота. Оставшееся поредевшее население экономически деградировало.

Следующий период экономического подъема славян – II–IV вв. н. э. в римских источниках этого времени славяне называются венетами и антами, причем анты заселяли восточную часть славянского ареала, охватывая часть Приднепровья. Очевидно, это были восточные славяне. В целом славяне этого времени занимали огромную территорию от Балтийского моря и Вислы до Балкан и Днепра.

²⁶ Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб., 1999. С. 41.

Летописный свод «Повесть временных лет, откуда пошла Русская земля и кто в Киеве начал первый княжить и откуда Русская земля стала», составленный, по всей вероятности, киевским монахом Нестором около 1113 г., подтверждает данные, изложенные Географом Страбоном. Нестор при написании своего труда использовал более ранние русские летописи, народные сказания, памятники византийской и западнославянской письменности. Он проводил и специальные изыскания по некоторым вопросам русской истории. Сохранилось предание о княжении в Среднем Приднепровье братьев Кия, Щека, Хорива и их сестры Лыбеди и об основании Киева. Такие же княжения были и в других племенных союзах, включающих в себя 100–200 отдельных племен.

По утверждению Нестора, многие славяне, единоплеменные с ляхами, которые обитали на берегах Вислы, поселились на Днепре в Киевской губернии и назывались полянами от своих чистых полей. Это имя исчезло в Древней Руси, но сделалось общим именем ляхов, основателей польского государства. От этого же племени славян два брата, Радим и Вятко, были главами радимичей и вятичей: первый избрал себе жилище на берегах Сожа, в Могилевской губернии, а второй на Оке, в Калужской, Тульской или Орловской. Древяне, названные так от своей лесной земли, обитали в Волынской губернии; дулебы и бужане по реке Бугу, впадающей в Вислу; лутичи и тивирцы по Днестру до самого моря и Дуная, уже имея города в земле своей; белые хорваты в окрестностях гор Карпатских; северяне, соседи полян, на берегах Десны, Семи и Суды, в Черниговской и Полтавской губернии; в Минской и Витебской, между Припятью и Двиною Западною, дреговичи; в Витебской, Псковской, Тверской и Смоленской, в верховьях Двины, Днепра и Волги – кривичи, а на Двине, где в нее впадает река Полота, единоплеменные с ними полочане; на берегах же озера Ильмень собственно так называемые славяне, которые после Рождества Христова основали Новгород.

К тому же времени относится и начало Киева. Нестор в летописи рассказывает об этом так: «Братья Кий, Щек и Хорив, с сестрою Лыбедью, жили между полянами на трех горах, из коих две слывут, по имени двух меньших братьев, Щековицею и Хоривицею; а старший жил там, где ныне (в Несторово время) Зборичев взвоз. Они были мужи, знающие и разумные; ловили зверей в тогдашних густых лесах днепровских, построили город и назвали оный именем старшего брата, то есть Киевым. Некоторые считают Кия перевозчиком, ибо в старину был на сем месте перевоз и назывался Киевым; но Кий начальствовал в роде своем: ходил, как сказывают, в Константинополь, и приял великую честь от царя греческого; на обратном пути, увидев берега Дуная, полюбил их, срубил городок и хотел обитать в нем, но жители дунайские не дали ему там утвердиться и донныне

именуют сие место городищем Киевцом. Он скончался в Киеве, вместе с двумя братьями и сестрою»²⁷.

Данные летописца о размещении славянских племенных союзов подтверждаются археологическими материалами, а также исследованиями Б.А. Рыбакова. Согласно его периодизации, экономический подъем славян приходится на II–IV вв. н. э. В римских источниках этого времени славяне в отличие от названий, обозначенных Нестором, именуются венедами и антами. По утверждению римлян, анты заселяли восточную часть славянского ареала, охватывая, в частности, Приднепровье. Очевидно, это были восточные славяне. А в целом славяне этого времени занимали огромную территорию от Балтийского моря и Вислы до Балкан и Днестра.

В древнерусской летописи «Повесть временных лет, откуда пошла Русская земля и кто в Киеве начал первый княжить и откуда Русская земля стала» сохранилось воспоминание об этом экономическом подъеме под названием «траяновых веков», по имени оператора Траяна (98–117 гг.). Уже из этого названия видно, что летописец связывал экономические успехи восточных славян с Римом. Возобновилась торговля с античным миром. Происходило и культурное влияние: верхушка славянского общества перенимала элементы римской культуры и обычаев.

Подробную картину хозяйства приднепровских славян – антов этого времени дают археологические памятники черняховской культуры.

Основным занятием восточных славян было земледелие. Это подтверждается археологическими раскопками, во время которых были обнаружены семена злаков (рожь, ячмень, просо) и огородных культур (репа, капуста, морковь, свекла, редька).

Выращивались также и технические культуры (лен, конопля). Южные земли славян обгоняли в своем развитии северные, что объяснялось различиями в природно-климатических условиях и плодородии почвы. Южные славянские племена имели более древние земледельческие традиции и давние связи с рабовладельческими государствами Северного Причерноморья. Появился новый вид пахотных орудий – сошки тяжелого типа для подъема целины.

У славянских племен существовали две основные системы земледелия. На севере, в районе густых таежных лесов, господствующей системой земледелия была подсечно-огневая.

Следует сказать, что граница тайги в начале I тыс. н. э. была гораздо южнее современной. Остатком древней тайги является знаменитая Бело-вежская Пуца.

В южных районах ведущей системой земледелия был перелог. При наличии большого количества плодородных земель участки засевали в те-

²⁷ Ключевский В.О. Сочинения в 9 т. Т. 8. М., 1990. С. 31.

чение нескольких лет, а после истощения почвы переходили («перекладывались») на новые участки. В качестве основных орудий использовали рало, а впоследствии деревянный плуг с железным лемехом. Плужное земледелие было более эффективным и давало более высокие и стабильные урожаи.

С земледелием было тесно связано скотоводство. Славяне разводили свиней, коров, овец, коз. В качестве рабочего скота в южных районах использовали волов, в лесной полосе – лошадей. Роль скотоводства была значительной, так как в древнерусском языке слово «скот» означало также «деньги». Важное место в хозяйстве восточных славян играли охота, рыболовство и бортничество. Мед, воск, меха были основными предметами внешней торговли.

Набор сельскохозяйственных культур отличался от более позднего: рожь занимала в нем еще небольшое место, преобладала пшеница. Совсем не было овса, но были просо, гречиха и ячмень.

У славян были распространены лесные и речные промыслы. Охота давала в большей степени пушнину, чем продовольствие. Мед получали при помощи бортничества. Это был не простой сбор меда диких пчел, но и уход за дуплами («бортями») и даже их создание. Развитию рыболовства способствовало то обстоятельство, что славянские поселения обычно располагались по берегам рек.

Большую роль в экономике восточных славян, как и во всех обществах, стоящих на стадии разложения родоплеменного строя, играла военная добыча: племенные вожди совершали набеги на Византию, добывая там рабов и предметы роскоши. Часть добычи князя распределяли между своими соплеменниками, что, естественно, повышало их престиж не только как предводителей походов, но и как щедрых благодетелей.

Одновременно вокруг князей складываются дружины – группы постоянных боевых соратников, друзей (слово «дружина» происходит от слова «друг») князя, своего рода профессиональных воинов и советников князя. Появление дружины не означало на первых порах ликвидации всеобщего вооружения народа, ополчения, но создавало предпосылки для этого процесса. Выделение дружины – существенный этап в создании классового общества и превращении власти князя из родоплеменной в государственную.

Выясняется, что совершенствовалось экспортное, то есть товарное зерновое хозяйство. Отсюда шел хлеб, в обмен на который из Византии поступало вино, ремесленные изделия и другие римские товары. Рост количества кладов римских монет и серебра, найденных на землях восточных славян, свидетельствует о развитии у них торговли. О славянском экспорте хлеба во II–IV вв. говорит заимствование славянскими племенами римской

хлебной меры – квадрантала, получившего название четверик (26,26 л) и существовавшего в русской системе мер и весов до 1924 г. О масштабах производства зерна у славян свидетельствуют найденные археологами следы ям-хранилищ, вмещавших до 5 т зерна. Возникли новые орудия для размола зерна – ротационные жернова и даже специальные мукомольни.

По археологическим данным мы можем судить о быте древних славян. В это время по берегам рек тянулись на 1–1,5 км неукрепленные села, следовательно, не было постоянной угрозы вражеских набегов. Но на юге оставалась полоса укреплений – «змиевы валы», и военные дружины были наготове. Некоторые из этих селений исследователи называют поселками «городского типа» – это были центры металлообработки, ювелирного и гончарного ремесла. Их располагавшиеся по берегам рек поселения группировались в своего рода «гнезда» из 3–4 поселков. Если между этими поселками расстояние не превышало 5 км, то между «гнездами» оно достигало не менее 30, а то и 100 км. В каждом поселке жило несколько семей; иногда они исчислялись десятками. Дома были небольшие, типа полуземлянок: пол на метр-полтора ниже уровня земли, деревянные стены, глинобитная или каменная печь, топящаяся по-черному, крыша, обмазанная глиной и порой доходящая концами кровли до самой земли. Площадь такой полуземлянки была обычно невелика: 10–20 м².

Несколько поселков, вероятно, составляли древнеславянскую общину – вервь.

Прочность общинных институтов была настолько велика, что даже повышение производительности труда и общего уровня жизни далеко не сразу привели к имущественной, а тем более социальной дифференциации внутри верви. Так, в поселении X в. (когда уже существовало Древнерусское государство) – городище Новотроицком – не обнаружено следов более и менее богатых хозяйств. Даже скот был, видимо, еще в общинном владении: дома стояли очень тесно, порой соприкасаясь крышами, и не оставалось места для индивидуальных хлевов или загонов скота. Прочность общины на первых порах тормозила, несмотря на сравнительно высокий уровень развития производительных сил, расслоение общины и выделение из нее более богатых семей. Именно к этому времени относится противопоставление летописцем Нестором «мудрых» и «смысленных» жителей лесостепи северным лесным племенам, живущим «зверинским образом». Следовательно, возросла разница в развитии между югом и севером. Но и этот период экономического расцвета был оборван очередной волной кочевников, которые двигались по степям с востока. «Траяновы века» сменились страшным «брусовым временем». На этот раз пришли кочевники – гунны.

В последней четверти IV в. орды гуннов заняли своими кочевьями территорию между Волгой и Дунаем, а затем продвинулись дальше в Европу до границ Франции. Продвигаясь на запад, гунны увлекли часть сла-

вян. После смерти предводителя гуннов Атиллы (453 г.) гуннская держава распалась, а остатки орд были ассимилированы местными народами, ничего не внося в их культуру.

Движение кочевников по причерноморским степям продолжалось и далее. В середине VI в. тюркоязычные авары (русская летопись называла их обрами) вторглись в степь и создали в южнорусских степях свое государство, объединив кочевавшие там племена. Но борьба оседлых земледельцев с кочевниками продолжалась. В VII в. Аварский каганат был разбит Византией и распался. «Умом гордые и телом великие» авары-обры исчезли бесследно. «Погибли как обры» – эти слова с легкой руки русского летописца стали афоризмом.

Как указывают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин²⁸, в это время завершается разделение славян на три группы – южную, западную и восточную. В VI в. усиливается наступление южных славян на Византию, через Дунай и Карпаты. Император-историк Константин Багрянородный в VI в. писал, что Балканский полуостров «ославянился».

Итак, по расчетам академика Б.А. Рыбакова, трижды социально-экономическое развитие восточных славян доходило до такого уровня, за которым должно было следовать образование государства и трижды оно отбрасывалось назад нашествиями кочевых орд. Очередной подъем наступил в VII–VIII вв. и закончился образованием Киевской Руси.

В условиях лесов земледелие долго было подсечно-огневым. В первый год лес подрубали («подсекали»). На следующий год срубленные деревья и пни сжигали и в золу сеяли зерно. Удобренный золой участок два-три года давал довольно высокий урожай, потом земля истощалась, и приходилось осваивать новый. Основными орудиями труда в лесной полосе являлись топор, мотыга, заступ и борона-суковатка – еловое бревно с заостренными сучьями, которое волочила лошадь. Потом появилось простейшее рало – тонкое бревно с вставленным в него деревянным клином – ральником и рукояткой для управления. Еще позднее появились железные сошники. Убирали урожай при помощи серпов и размалывали зерно каменными зернотерками и жерновами.

В условиях северных лесов с пнями и корнями плуг не мог появиться, он застрял бы на первых же метрах. А примитивная сошка свободно перекакивала через корни и коряги, «прочеркивала» по камушкам, но землю, конечно, обрабатывала слабо.

Земли восточных славян были различны по уровню развития, хотя люди постепенно осваивали весь комплекс основных хозяйственных занятий и производственных навыков. Быстрота их внедрения зависела от при-

²⁸ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 27.

родных условий, от количества населения, наличия ресурсов, например железной руды.

Среднее Поднепровье было наиболее развитым районом среди других восточнославянских земель. Именно здесь, на привольных черноземных землях, в условиях сравнительно благоприятного климата, на торговой «днепровской» дороге, прежде всего, сосредоточивалось большинство населения, сохранялись и развивались древние традиции пашенного земледелия, сочетающегося со скотоводством, коневодством и огородничеством, совершенствовались железоделательное, гончарное производство, зарождались другие ремесла.

В землях новгородских словен, в связи с обилием рек, озер и хорошо разветвленной водной транспортной системой, ориентированной с одной стороны на Балтику, а с другой – на днепровскую и волжскую «дороги», бурно развивались мореходство, торговля и различные ремесла, производящие продукцию для обмена. Новгородско-ильменский край был богат лесами, там расцветал пушной промысел; важной отраслью хозяйства здесь издревле была рыбная ловля. В лесных чащах, вдоль берегов рек, на лесных опушках, где жили древляне, вятичи и дряговичи, ритм хозяйственной жизни был замедленным, здесь люди особенно тяжело осваивали природу, отвоевывая у нее каждую пядь земли для пашни, лугов. Поэтому, когда исследователи говорят об основных чертах хозяйства восточнославянских племенных союзов, то имеют в виду в первую очередь уровень развития Среднего Поднепровья. Этот район становился в те дни хозяйственным лидером среди восточнославянских земель, так как наиболее развитыми и цивилизованными среди всех были поляне, чьи обычаи, семейные традиции и производственные отношения находились на весьма высоком уровне.

Особенно интенсивно у восточных славян продолжало совершенствоваться земледелие – основной вид хозяйства раннесредневекового мира. Улучшались орудия труда. Широко распространенным видом сельскохозяйственной техники стало «рало с полозом», с железным лемехом или плуг. Жернова заменили древние зернотерки, при уборке урожая использовались железные серпы. Каменные и бронзовые орудия труда отошли в прошлое. Высокого уровня достигли агрономические наблюдения. Восточные славяне прекрасно знали наиболее удобное время для тех или иных полевых работ и сделали эти знания достижением всех здешних земледельцев.

А главное, в землях восточных славян в эти сравнительно «спокойные века», когда опустошительные нашествия кочевников не очень тревожили жителей Поднепровья, с каждым годом расширялись пахотные земли. Широко осваивались лежащие неподалеку от жилищ степные и лесостепные земли, удобные для земледелия. Славяне рубили железными топорами ве-

ковые деревья, выжигали мелкую поросль, выкорчевывали пни в тех местах, где господствовал лес.

Приблизительно в VII в. у древнерусских людей появляется переложная, потом двухпольная система. При переложной системе земледелия на поле сеялся хлеб подряд несколько лет, до истощения почвы, затем это поле забрасывалось и осваивалось новое, а прежнее тем временем отдыхало и зарастало травой, когда истощалось новое поле, могли вернуться к прежнему.

Двухпольные и трехпольные севообороты стали распространенным явлением в славянских землях VII–VIII вв., заменяя собой подсечно-огневое земледелие. Широко стало практиковаться унавоживание почвы. Это делало урожаи более высокими, обеспечение жизни людей – более прочным. Поднепровские славяне занимались не только земледелием. Рядом с их селениями лежали прекрасные заливные луга, на которых пасся крупный рогатый скот, овцы. Здешние жители разводили свиней, кур, тягловой силой в хозяйстве стали волы и лошади. Коневодство превратилось в одно из важных хозяйственных занятий. Рядом находились реки, озера, богатые рыбой, а рыболовство являлось для славян важным подсобным промыслом.

Пахотные участки перемежались лесами, которые становились гуще и суровее к северу, реке – на границе со степью. Каждый славянин был не только прилежным и упорным земледельцем, но и опытным охотником.

Начиная с весны и до глубокой осени, восточные славяне, как и их соседи балты и угро-финны, занимались бортничеством. Оно давало предприимчивым промысловикам много меда и воска, который также высоко ценился при обмене.

В соответствии с происходящим прогрессом в земледелии менялись и социальные отношения. Подсечное земледелие требовало обязательного коллективного труда. Чтобы спалить участок леса с необходимыми предосторожностями, требовалось много людей (иначе можно спалить и свой дом). Это обстоятельство задерживало распад родового строя. Большая патриархальная община, которая состояла из нескольких семейных пар, вела одно общее хозяйство. Когда род слишком разрастался, отдельные семьи селились по соседству, и закладывалась основа нового рода.

Увеличение площади для посевов, постоянно улучшающееся хозяйство восточных славян в итоге привело к тому, что земледелие перестало требовать обязательного коллективного труда. Родовая община начинала перерастать в сельскую, так как отдельная семья, отдельный дом перестали нуждаться в помощи рода, сородичей. У восточных славян сельская община называлась «вервью» на юге и «миром» на севере.

Единое родовое хозяйство начало постепенно распадаться, огромные дома, вмещающие до ста человек, стали уступать свое место небольшим семейным жилищам. Общая родовая собственность, общая пахотная земля,

угодья стали распадаться на отдельные участки, принадлежащие семьям. Родовая община спаяна родством и общим трудом, а также охотой. Совместная работа по расчистке леса, охота на крупного зверя при примитивных каменных орудиях труда и оружии требовали больших коллективных усилий. Плуг с железным лемехом, железный топор, лопата, мотыга, лук и стрелы, дротики с железными наконечниками, обоюдоострые стальные мечи значительно расширили и усилили власть отдельного человека, отдельной семьи над природой и способствовали отмиранию родовой общины. Теперь она стала соседской, где каждая семья имела право на свою долю общинной собственности. Так зарождалось право частного владения, частной собственности, появлялась возможность для отдельных сильных семей освоить большие участки земли, получить больше продуктов в ходе промысловой деятельности, создать определенные их излишки, накопления. Но все же пашня, луга, леса, промысловые угодья и водоемы находились в общинной собственности, несмотря на то, что каждая семья вела свое отдельное хозяйство, имела свой дом, скот и прочее имущество. Пахотная земля и покосы могли периодически делиться между общинниками.

Как указывает И.А. Исаев²⁹, процессы классовообразования у славян проходили на фоне формирования племенных союзов, распада большой семьи и перерастания родовой общины в сельскую (семейную). Известную роль в ходе образования государства играли независимые (по сравнению с Востоком или античным миром) рабовладельческие отношения. Процесс имущественного и социального расслоения среди общинников привел к выделению из их среды наиболее зажиточной части. Родоплеменная знать и зажиточная часть общины, подчиняя себе массу рядовых общинников, нуждается для поддержания своего господства в государственных структурах.

Переход от родовой к сельской общине, по выражению академика Б.А. Рыбакова, был восстанием детей против отцов. Когда отдельные члены рода требовали имущественного выделения из общего хозяйства, это было выступлением против прав главы рода. Нередко в этой борьбе отцов и детей, стремящихся к самостоятельности члены рода, становились «изгоями», то есть изгнанными из рода. Они вынуждены искать покровительства в более высокой инстанции – у вождя племени или князя.

С.А. Чибиряев и И.А. Исаев³⁰ указывают, что ключом к пониманию процесса классовообразования у славян является также «полюдье». Это ежегодный объезд князем своей подвластной территории, сбор одежд (очевидно, пушнины) и сбыт собранных ценностей вниз по Днепру и Дону в Византию и в земли Халифата. В «полюдье» князь отправлялся со своей дружиной, ездовыми, с обозом.

²⁹ Чибиряев С.А. История государства и права России: учебник для юридических вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 1996. С. 9.

³⁰ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 39.

Естественно, князь не мог объехать все деревни. Была отработана система сбора дани силами князей союзов, родов. Через полюдь устанавливалась иерархическая лестница, и оно стало переходной формой к классовому обществу, государству.

В обществе возрастает роль дружины в связи с учащающимися военными столкновениями, и в результате этого повышается роль князя. Дружина нужна для обеспечения безопасности общины и захвата военной добычи, так как военные столкновения учащались. Сначала состав этих дружин был временным – они состояли из «отроков» – молодых людей, не имеющих еще своей семьи и хозяйства и выполняющих военную повинность. Но потом некоторые «отроки», испытав сладости побед и воинской доблести, отказывались после окончания срока службы возвращаться в общины к крестьянскому труду. Князь принимал к себе в дружину и изгоев. Она приобретала все более постоянный характер. Теперь она состояла в основном из военных-профессионалов, оторванных от общин и крестьянской жизни.

Распаду первобытно-общинных отношений и возникновению классового общества также способствовали военные походы славян и прежде всего на Византию. Участники этих походов получали большую часть военной добычи. Особенно значительной была доля военных предводителей – князей и родоплеменной знати – лучших мужей. Постепенно вокруг князя складывается особая организация профессиональных воинов – дружина, члены которой и по экономическому, и по социальному положению отличались от своих соплеменников. Эти люди и составляли господствующую группу общества. Они были и самыми сильными, как военные профессионалы, имеющие оружие и владеющие им, и самыми богатыми, потому что в их руки попадала военная добыча.

Важнейшие вопросы в жизни общины решались на народных собраниях – вечевых сходах. Помимо профессиональной дружины существовало также и общеплеменное ополчение (полк, тысяча).

Приблизительно в VII–VIII вв. ремесло окончательно отделяется от земледелия. Выделяются специалисты – кузнецы, литейщики, мастера золотых и серебряных дел, позднее гончары. Ремесленники обычно концентрировались в племенных центрах – градах или на городищах – погостах, которые из военных укреплений постепенно превращаются в центры ремесла и торговли – города. Одновременно города становятся оборонительными центрами и резиденциями носителей власти.

Города, как правило, возникали при слиянии двух рек, так как такое расположение обеспечивало более надежную защиту. Центральная часть города, окруженная валом и крепостной стеной, называлась кремлем или детинцем. Как правило, со всех сторон кремль был окружен водой, так как реки, при слиянии которых строился город, соединялись рвом, наполненным водой. К кремлю примыкали слободы – поселения ремесленников.

Эта часть города называлась посадом. Древнейшие города возникали чаще всего на важнейших торговых путях. Одним из таких торговых путей был путь «из варяг в греки». Через Неву или Западную Двину и Волхов с его притоками и далее через систему волоков суда достигали бассейна Днепра. По Днепру они доходили до Черного моря и далее до Византии. Окончательно этот путь сложился к IX в.

Другим торговым путем, одним из древнейших на территории Восточной Европы, был Волжский торговый путь, связывавший Русь со странами Востока.

Вопрос о возникновении единого государства у русичей является одним из самых трудных в исторической науке. В настоящее время большинство исследователей считают, что поляне, северяне, древляне, радимичи и т. д. – не племена, а союз племен. Зародышевую форму государственности представляли собой восточнославянские союзы племен, которые объединялись. Как указывает И.А. Исаев³¹, к VIII в. на территории, населенной славянскими племенами, было образовано 14 племенных союзов, возникших как военные объединения. Племенные союзы в военно-политических целях объединяются в еще более крупные формирования «союза союзов». Одним из таких объединений был, по-видимому, союз племен во главе с князем Кием. Есть сведения о некоем русском князе Бравлине, который воевал в хазарско-византийском Крыму в VIII–IX вв., пройдя от Сурожа до Корчева (от Судака до Керчи).

Восточные историки рассказывают о существовании накануне образования Древнерусского государства трех крупных объединений славянских племен: Куябы (южная группа славянских племен с центром в Киеве), Славии (северная группа, Новгород) и Артании (юго-восточная группа, Рязань).

Норманнская легенда о призвании варяжских князей послужила основанием для создания так называемой нормандской теории возникновения Древнерусского государства. Авторами ее были приглашенные в XVIII в. в Россию немецкие ученые Г. Байер, Г. Миллер и А. Шлецер. Они подчеркивали полное отсутствие предпосылок для образования государства у восточных славян.

Научная несостоятельность нормандской теории очевидна, так как определяющим в процессе образования государства является наличие внутренних предпосылок, а не действия отдельных, пусть даже и выдающихся, личностей.

Если варяжская легенда не вымысел (так считает большинство историков), рассказ о призвании варягов свидетельствует лишь о нормандском

³¹ Исаев И.А. История государства и права России. Курс лекций. М.: Издательство БЕК, 1994. С. 6.

происхождении княжеской династии. Версия об иноземном происхождении власти была довольно типична для Средневековья.

В IX в. большая часть славянских племен слилась в территориальный союз, получивший название «Русская земля». Первое достоверное упоминание о государстве Русь встречается в «Баварском хронографе» и относится к 811–821 гг., то есть к началу IX в. Византийские источники зафиксировали факт нападения Руси на Константинополь в 860 г., в середине того же века. Официальной датой образования Древнерусского государства условно считается 882 г., когда князь Олег, захвативший после смерти Рюрика власть в Новгороде (некоторые летописцы называют его воеводой Рюрика), предпринял поход на Киев. Убив княживших там Аскольда и Дира, он впервые объединил северные и южные земли в составе единого государства. Так как столица была перенесена из Новгорода в Киев, это государство часто называют Киевская Русь. Процесс «собирания» русской земли продолжался до X в., когда в состав государства были включены земли вятичей, заселявших тогда территорию по реке Оке, в том числе район будущей Москвы. В одних случаях местные князья признавали зависимость от киевского князя, который теперь именовался великим князем, в других славянские земли отвоевывались у других государств (например, вятичи были отвоеваны у хазар).

Образование государства у восточных славян явилось закономерным итогом длительного процесса разложения родоплеменного строя и перехода к классовому обществу. Возникновение и углубление социального неравенства объективно привело восточнославянские племена к необходимости создания своего государства. Государство было призвано защищать интересы прежде всего появившейся знати (князей и их ближайших друзей), держать в страхе и повиновении низшие слои раннефеодального общества. К такому предназначению государства на первоначальном этапе развития пришли почти все племена Европы, а не только славяне.

2.2. Развитие земельных отношений во времена Киевской Руси

Процесс формирования в Киевской Руси основных классов феодального общества слабо отражен в исторических документах и источниках. Это одна из причин, почему вопрос о характере и классовой основе Древнерусского государства является дискуссионным. Наличие в хозяйстве различных экономических укладов дает основание ряду специалистов оценивать Древнерусское государство как раннеклассовое, в котором феодальный уклад существовал наряду с рабовладельческим и патриархальным.

В то же время многие ученые, например М.В. Конотопов, С.И. Сметанин, В.В. Моисеев и другие³² поддерживают мысль академика Б.Д. Грекова о феодальном характере Древнерусского государства, так как развитие феодальных отношений с IX в. стало ведущей тенденцией в социально-экономическом развитии Древней Руси. Обозначенные ученые указывают, что процесс развития древнерусского государства, формирования феодальных отношений на Руси происходил почти так же, как государств во Франции, Германии, Англии и других европейских странах. Таков был процесс эволюции.

Киевский князь Олег 30 лет управлял молодым государством. За время правления ему пришлось преодолеть сопротивление княжеской власти со стороны древлян, северян, вятичей, радимичей. Захватывая новые земли, покоряя племена, недовольные киевской властью, князь образовывал территорию древнего государства, защищал ее от набега кочевников и других племен.

Князь, который теперь встал во главе государства, а первоначально являлся военным вождем и подчинялся вечному собранию, в ходе образования государства в противовес народу, объединенному в общины, и в целях защиты территорий большую роль отводил дружине.

Постепенно вся власть в Древнерусском государстве стала принадлежать Великому князю, который восседал на киевском престоле. Он был носителем высшей законодательной, исполнительной и судебной власти. В необходимых случаях по решению великого князя созывались феодальные съезды (снемы), на которые съезжались зависимые от Киева местные князья и другие вассалы. Съезды не были регулярными, так как собирались по воле правителя, не имели они и строго очерченной компетенции. С уверенностью можно сказать, что решения снемов носили скорее рекомендательный, чем обязательный характер.

В отношении дружины стала проявляться тенденция разделения ее на две части. Со временем она стала делиться на «старшую» и «младшую». На первом месте – «старшая», из которой выходили княжеские управители, дружина из «бояр». Бояре – уже не простые воины, это люди, которые выдвинулись и разбогатели на службе у князя. Они имеют свои хозяйства, а иногда и свои дружины. Это приближенные князя, его друзья – вассалы (название «дружина» происходит от слов «друг», «содружество»). Князь с ними советовался по всем вопросам. Вместе с дружиной, согласно древнерусской летописи, князь «думал о строем земленем и о ратех, и о уставе земленем» (о государственном устройстве, о войне и государственных законах). Таким образом, старшая дружина – это государственный совет (дума), экономическая элита. С развитием феодальных отношений советниками

³² История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 37; История государственного управления России: учебное пособие / В.В. Моисеев. 2-е изд., перераб. и доп. М., КНОРУС, 2010. С. 17.

становятся бояре – верхушка феодалов, осевших на земле, как правило, вокруг Киева. Со временем в совет стали входить митрополит, епископы, архимандриты, игумены.

Из состава дружины великий князь первоначально назначал руководителей военных отрядов (воевод), а также послов в иные страны. Из наиболее приближенных дружков князь назначал правителей отдельных районов, управляющих его собственными владениями (вотчинников).

Младшая дружина состояла из отроков, или детских. Младшие они были не по возрасту, а по положению. Это действительно только воины, живущие при князе, а в мирное время обслуживающие его двор и хозяйство (военная сила). Некоторых из них князь назначал сборщиками податей (данники), судебными чиновниками (мечники, вирники, подъездные), помощниками наместников (тиуны, мытники и др.).

При Ярославе Мудром часть государственных обязанностей начала перераспределяться от дружинников к сыновьям, братьям и другим княжеским родственникам – вассалам.

Как указывалось выше, первоначально князь с дружиной жил за счет «полюдья» (дани с подвластных племен). Со временем были установлены нормы дани – «от дыма» (домовладения) или «от рала», то есть с каждого хозяйства³³. Теперь князь с дружиной уже не ездил сам собирать дань на места, а отправлял туда своих представителей из бояр, поручал им в управление отдельные области и назначал «корм». «Полюдье» сменилось «кормлением». Назначенный на место боярин собирал дань, часть собранного оставлял на «корм», то есть на содержание себя и своих людей, а остальное отправлял князю. В X в. по велению княгини Ольги были установлены особые места сбора дани, так называемые «погосты», определены конкретные сроки уплаты дани, регламентированы ее размеры («уроки»). На этом этапе основу поборов с населения составлял хлеб. Как справедливо отмечают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин, «кормиться» можно хлебом, «житом», а не мехами, медом и воском³⁴, хотя и они собирались и отправлялись князю. Как считает В.В. Моисеев, слово «подданный» образовалось от слова «под данью», то есть обложенный данью, обязанный платить налог³⁵. Но все же главным в назначении боярина на определенную волость было не выполнение функций власти, а именно кормление за определенные заслуги перед князем и обязанность служить в дальнейшем.

Таким образом, сначала знатные люди не были крупными землевладельцами – феодалами, они существовали за счет военной добычи, дани,

³³ Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII–XIII вв. М., 1982. С. 258.

³⁴ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 37.

³⁵ История Государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А. Чибирева. М.: Былина, 1998. С. 21.

которая постепенно превращалась в государственный налог. Но с течением времени уже не столько сама дань, сколько земля с населением, которое платило эту дань, стала превращать главную ценность для знатных людей. Вчерашние воины, мечтавшие о военной добыче и грабеже, становились землевладельцами.

В XI–XII вв. происходит оформление боярства как особого сословия и закрепление его правового статуса. Формируется вассалитет как система отношений с великим князем-сувереном, его характерными признаками становятся договорной характер отношений и экономическая самостоятельность вассалов (князей). В феодальном договоре о службе соединились два начала: более древнее и личное – служебное (дружинник) и более позднее – зависимость по земле, служба, строго обусловленная землевладением. Отношения сюзеренитета-вассалитета ставили всех подчиняющихся великому князю князей (феодалов) в положение служилых людей. В связи с этим изменяется социально-экономическое поведение боярства.

И все же на Руси, как указывают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин³⁶, феодальное землевладение стало зарождаться не путем перерастания бенефиция в феод. Этому препятствовали огромные лесные массивы, среди которых лишь небольшими полянами были клочки пашни и селения. Эту не размежеванную «ничью» землю можно было беспрепятственно осваивать для получения продуктов лесных промыслов – мехов, меда, воска. Леса компенсировали своими богатствами скудность почвы. Особенно большое значение лесные промыслы имели для новгородского севера, где хлеб родился плохо. Главными богатствами там были пушные зверьки: соболи, бобры, горностаи, куницы. Белок было так много, что их использовали в качестве разменной монеты. И именно путем освоения этих никем не занятых земель стало зарождаться сначала княжеское, а потом и боярское частное землевладение. В то же время в южной части Киевской Руси основной ценностью всегда являлась земля. О том, как это происходило, источники говорят мало. По всей вероятности, как и у франков, князь раздавал земли боярам.

От XI в. до нас не дошло сведений о частном землевладении. В X в. появляются первые боярские села: Берестово, которое принадлежало князю Владимиру, Ольжичи, принадлежащие княгине Ольге. Отметим, что «села» на Руси появились гораздо позже, чем города.

Княжеское село не обязательно принадлежало Великому князю. Княжеский род быстро разрастался, и задолго до распада Киевской Руси князь раздавали в ведение детей и других родственников уделы для кормления, и в этих уделах возникали села княжат. В XI в. появляются боярские села. Археологические исследования показывают, что княжеские и бояр-

³⁶ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 38.

ские села X–XI вв. – это охотничье-рыболовные хозяйства, в которых не было крестьян, а пашня если и была, то играла вспомогательную роль.

До конца XI в. родственники князя и бояре получали землю без крестьян. Раздача земли с крестьянами началась позже. Так, крупными землевладельцами стали бояре дружинные, выдвинувшиеся на военной службе, и бояре земские, местная знать, верхушка покоренных племен, на которую великий князь опирался на местах. В XII в. появилось и церковное землевладение.

Впоследствии княжеские и боярские села превращаются в наследственные вотчины. Как правило, вотчина состояла из княжеской или боярской усадьбы (села) и зависимых от нее общин-вервей. В усадьбе находились двор и хоромы владельца, закрома и амбары с «обилием», то есть запасами, жилища слуг и другие постройки. Различными отраслями хозяйства ведали специальные управляющие – ключники, во главе всей вотчинной администрации стоял тиун. Как правило, в боярской или княжеской вотчине работали ремесленники, обслуживающие барское хозяйство, которые могли принадлежать к различным сословиям. Вотчинное хозяйство натурального характера было ориентировано на внутреннее потребление самого феодала и его слуг. Источники не позволяют однозначно судить о господствующей форме феодальной эксплуатации в вотчине. Возможно, что какая-то часть зависимых крестьян обрабатывала барщину (скорее всего, в южных вотчинах, где земли давали хороший урожай), другая платила землевладельцу натуральный оброк (по-видимому, в северной части государства, где земли были бедны, но богаты лесные угодья).

Деревня, то есть крестьянское селение, тогда называлась «весь», а село – это загородное хозяйство князя или боярина. К селу «тянули», или входили в состав этого хозяйства, «ловища рыбные и гоголиные», охотничьи и бортовые угодья. В сущности, четких границ, принадлежавших селу владений, не было. Так же как владения крестьянского селения определялись принципом «куда топор и соха ходили», так и здесь в распоряжении владельцев села оказывались угодья, явочным порядком освоенные слугами князя или боярина. Ограничения были относительными.

Следовательно, начало разграничения земель у восточных славян и появления межевания на территории древнерусского государства в истории четко не прослеживается, так как до некоторых пор существовало обилие свободных земель. Пограничные знаки не ставились. Границей могли служить естественные рубежи (реки, ручьи, лощины и т. п.). Межи, засечки на деревьях с течением времени появились, предположительно, при сближении границ осваиваемых территорий. В дальнейшем славяне пользовались специальными межевыми знаками «тамги», представляющими собой сложенные определенным образом камни. Межой являлись и борозды. В последующем разграничение (межевание) земель стало необходимым как для технического, так и для правового оформления границ. Ут-

верждение межи и указание новому владельцу границ его владения происходила гласно, при участии многих лиц. Владелец пользовался своей поземельной собственностью в известных границах также гласно.

Земледелие в период Киевской Руси сделало некоторые шаги вперед. Кроме сохи (рис. 1) появился плуг. Он уже не просто взрыхлял землю, а переворачивал пласт почвы. Но соха оставалась преобладающим орудием, и это преобладание сохранилось до XX в. На юге пахали в основном плугом или ралом с двойной упряжкой волов, на севере – сохой с железным лемехом, запряженной лошадьми. Основу хозяйства составляло пашенное сельское земледелие. Выращивали главным образом зерновые культуры: рожь, пшеницу, ячмень, полбу, овес. Распространены были также просо, горох, чечевица, репа.

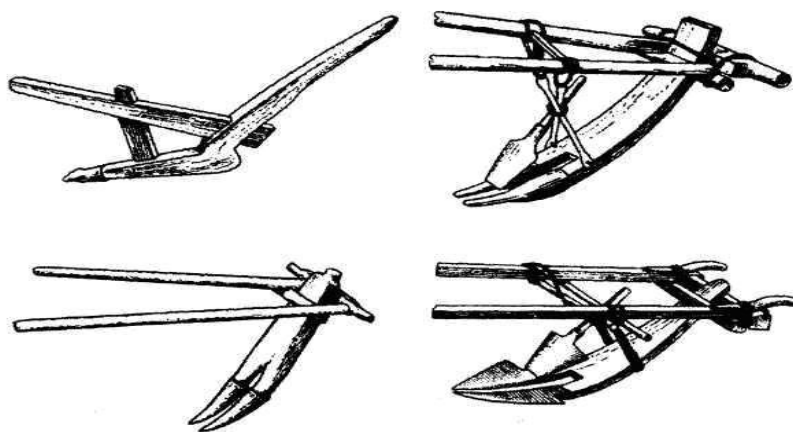


Рис. 1. Русские сохи

Произошел сдвиг в системе севооборотов. Были известны двухпольный и трехпольный севообороты. Двуполье заключалось в том, что вся масса обрабатываемой земли делилась на две части. Одна из них использовалась для выращивания хлеба, вторая «отдыхала» – находилась под паром. При трехпольном севообороте помимо пара и озимого поля выделялось еще и яровое. Засевалась теперь уже не половина, как при двуполье, а две трети земли, но почва истощалась не сильно, потому что было найдено оптимальное чередование полей.

Однако Север и подзолистые лесные почвы – не лучшие условия для земледелия. Поэтому на Руси часто были голодные годы. Например, в 1230 г. голод в Новгородской земле был столь сильным, «что инии просящая чадь резаху люди живые и ядаху, а инии мертвая мяса и трупы обрезающее ядаху, а другие конину, псину, кошки, ини же мох ядаху, ушь, сосну, кору липову и лист ильм». На лесном севере количество старопахотных земель не было столь значительным, подсечное земледелие осталось ведущей формой сельского хозяйства.

К концу XI в. у славян было распространено скотоводство, особенно разведение лошадей, необходимых для войска. Кроме того, разводили коров, овец, свиней, коз, домашнюю птицу. Значительную роль в хозяйстве играли промыслы: охота, рыболовство, бортничество. С развитием внешней торговли увеличился спрос на пушнину.

С.А. Чибиряев в своих трудах указывает³⁷, что постепенно преобладающей формой собственности на землю в Киевской Руси становилась феодальная поземельная собственность, которая складывалась в двух формах: княжеский домен и вотчинное землевладение.

В трудах российских ученых-историков отмечено, что феодализм характеризуется полной собственностью феодала на землю и неполной на крестьян, по отношению к которым он применяет различные формы экономического и внеэкономического принуждения. Зависимый крестьянин обрабатывает не только землю феодала, но и свой земельный участок, который он получил от феодала или феодального государства, и является собственником орудий труда, жилища и т. д. Однако основной ячейкой феодального хозяйства становилась вотчина.

Городское население также попадало в зависимость от княжеской администрации или феодальной верхушки. Вблизи городов крупные феодалы часто основывали специальные поселения для ремесленников. С целью привлечения населения владельцы сел предоставляли определенные льготы, временное освобождение от налогов и т. д. Вследствие этого такие ремесленные поселения назывались свободами или слободами.

Распространение экономической зависимости, усиление эксплуатации вызывали сопротивление со стороны зависимого населения. Наиболее распространенной формой были побегі зависимых людей. Родственники князя и бояре, посаженные на кормление, а в последующем образовавшие вотчину, усиливали эксплуатацию крестьян-общинников, попадающих к ним в зависимость, с помощью внеэкономических (захват, насилие) и экономических (кабала, долг) мер.

Как указывают летописи, совершая военные походы, князь с дружиной захватывает пленных и превращает их в рабов (челядь). Рабами также становилась часть местного населения, называемая холопами. Как показывают проведенные исследования княжеских уставов, холопом свободный человек мог стать в следующих случаях: если он сам продавал себя в холопы или его продавали, а он видел, как за него платили; если он женился на холопке «без ряду», то есть без договора с господином этой холопки; если он поступал к кому-нибудь на службу тоже «без ряду», без договора; если закуп убежит или будет застигнут на воровстве. Однако рабский труд у славян не стал основной формой эксплуатации: экономические, климати-

³⁷ История Государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 1998. С. 18.

ческие, географические и другие условия не способствовали этому. Рабы выполняли вспомогательные хозяйственные функции, главной рабочей силой были крестьяне-общинники.

Другой способ возникновения феодальной зависимости – закабаление через закупничество. Закупом звали человека, получившего от землевладельца купу – помощь в виде участка земли, денежной ссуды, семян, орудий труда или тягловой силы и обязанного вернуть или отработать купу с процентами. Многие из должников (закупов), взяв у господина ссуду (купу) и работая на кредитора, не имели возможности выбраться из кабалы.

Был еще один способ превращения свободного человека в феодально-зависимого. Человека, заключившего с князем договор, называли рядович, то есть обязанный выполнить различные работы согласно ряду (ряд – договор). К рядовичам относились люди, которые поступали на службу по договору. Именно из рядовичей состоял административный аппарат хозяйства князя или боярина. Однако в Киевский период оставалось довольно значительное количество свободных крестьян, зависимых лишь от государства. В.О. Ключевский называл их «государственными крестьянами», крестьянами, находящимися под властью (патронатом) князя. К их числу также относились и крестьяне, которые выпали из общин и были вынуждены искать себе защиту. Источники периода Киевской Руси называют зависимых от государства, великого князя и общинников людьми, или смердами. Князь выделял им земли в своих владениях, обеспечивал защиту, а за это покровительство они были обязаны не только платить князю оброк, но и участвовать в военных походах. Сам термин «крестьяне» появился в источниках лишь в XIV в.

Постепенный захват большинства земель князьями, боярами, а впоследствии и монастырями, привело к обнищанию рядовых общинников, которые оказались феодально-зависимым населением.

Но в Киевской Руси существовали и органы местного самоуправления. Органом местного крестьянского самоуправления оставалась территориальная община – вервь. Она могла состоять из одного большого села или из нескольких небольших поселений. В компетенцию верви входили земельные переделы (перераспределение земельных наделов), надзор за порядком, налогово-финансовые вопросы, связанные с обложением податями и их распределением, решение споров, расследование преступлений и судопроизводство, исполнение наказаний. Все члены верви были связаны круговой порукой. Вервь XI–XII вв. сочетала в себе элементы соседской и семейной общины. В состав общины (верви) входили не только земледельцы, но и ремесленники (кузнецы, гончары, кожевники), которые обеспечивали потребности общины в ремесленных изделиях и работали в основном на заказ. Человек, порвавший связи с общиной и не пользующийся ее покровительством, назывался изгоем.

Государственная власть постепенно усиливала свой контроль над общиной: вначале наряду с выборным старостой появляется фигура княжеского приказчика, позже выборных старост заменяют назначаемые князем дворские, наконец отчиной начинает управлять приказчик-посельский. Однако в Древней Руси община представляла собой достаточно автономное образование с собственными правами и обязанностями.

Наблюдается усиление процесса отделения ремесла и торговли от земледелия, что, естественно, привело к оживлению торговли, образованию новых и росту имеющихся городов и сел.

Даже в условиях натурального хозяйства совершенствуются приемы домашнего ремесла – обработка льна, конопли, дерева, железа. Собственно ремесленное производство насчитывало уже не один десяток видов: оружейное, ювелирное, кузнечное, гончарное, ткацкое, кожевенное. Русское ремесло по своему техническому и художественному уровню не уступало ремеслу передовых европейских стран. Особенно славились ювелирные изделия, кольчуги, клинки, замки.

Внутренняя торговля в Древнерусском государстве была развита слабо, поскольку в экономике господствовало натуральное хозяйство. Расширение внешней торговли было связано с образованием государства, обеспечивающего русским купцам более безопасные торговые пути и поддерживавшего их своим авторитетом на международных рынках. В Византии и странах Востока реализовывалась значительная часть дани, собирающейся русскими князьями, а также товаров, производимых в вотчинах. Из Руси вывозили продукты промыслов: меха, мед, воск, изделия ремесленников – оружейников и златокузнецов. Товаром являлись также рабы. Ввозились в основном предметы роскоши: виноградные вина, шелковые ткани, ароматные смолы и приправы, дорогое оружие.

Ремесло и торговля были сосредоточены в городах, количество которых росло. Часто посещающие Русь скандинавы называли нашу страну Гардарикой – страной городов. В русских летописях на начало XIII в. упоминаются более 200 городов. Однако жители городов еще сохраняли тесную связь с сельским хозяйством и занимались земледелием и скотоводством.

Дальнейшее укрепление Киевской Руси приходится на княжение Владимира. Принятие христианства (988 г.) и его распространение по Киевской Руси усилили процесс феодализации, так как христианство оформляло монархическую идеологию. Христианство стало главной государственной идеологией. Церковь, получив в свое владение села и верви, становится крупным феодалом. В начале XI в. князем Владимиром устанавливается «десятина» – налог в пользу церкви.

Как указывает И.А. Исаев, древнейшим источником права является обычай. Когда обычай санкционируется государственной властью (а не

просто мнением, традицией), он становится нормой обычного права. Эти нормы могут существовать как в устной, так и в письменной форме³⁸.

Становление феодального права в Древней Руси было длительным процессом. Как указывает С.А. Чибиряев³⁹, его истоки восходят к племенным Правдам восточных славян. Это были обычно-правовые системы, предназначенные для юридического регулирования всей совокупности социально-экономических и правовых отношений в каждом племени или союзе племен, в том числе и земельных отношений.

Ко второй половине IX в. в Среднем Поднепровье – Русской земле произошла унификация близких по составу и социальной природе правд этих племен в Закон Русский, юрисдикция которого распространялась на территорию Киевской Руси. Данной системой права руководствовались все великие киевские князья и князья контролируемых ими территорий.

Нормы Закона Русского учитывались великими киевскими князьями при заключении договоров с Византией (911, 944 и 971 гг.). Тексты содержат нормы византийского и русского права, относящегося к международному, общему, торговому, процессуальному и уголовному праву. В них имеются ссылки на Закон Русский, являющийся, по-видимому, сводом устных норм обычного права.

К числу древнейших источников права относятся также церковные уставы, уставы князей Владимира Святославича и Ярослава Владимировича (X–XI вв.), содержащие нормы о брачно-семейных отношениях, преступлениях против церкви, нравственности и семьи. В уставах определялась юрисдикция церковных органов и судов.

Закон Русский представлял собой качественно новый этап развития русского устного права в условиях существования государства⁴⁰.

Русская Правда была первым дошедшим до нас русским писанным памятником обычного права. Общественные отношения, сложившиеся на Руси, и новая форма собственности стали объективной предпосылкой появления нового свода законов – Русской Правды. Правда закрепляла сложившуюся систему классовых отношений и отношений собственности в государстве, в том числе и поземельной. Известны ее различные списки. Это различие объясняется весьма легко тем фактом, что она была уставом не одного, а нескольких князей: Ярослава, Изяслава с братьями и Владимира Мономаха.

Русская Правда широко распространилась во всех землях Древней Руси как основной источник права и стала основой юридических норм вплоть

³⁸ Исаев И.А. История государства и права России. Курс лекций. М.: Издательство БЕК, 1994. С. 28.

³⁹ История Государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 1998. С. 25.

⁴⁰ Свердлов М.Б. От Закона Русского к «Русской Правде». М.: 1988. С. 37.

до 1497 г., когда на смену пришел Судебник, изданный в Московском централизованном государстве.

В Русской правде содержится ряд норм, определяющих правовое положение отдельных групп населения. По ее тексту достаточно трудно разграничить правовой и имущественный статус правящего слоя и остального населения. Можно отметить лишь два юридических критерия, выделяющих эти группы в составе общества – нормы о повышенной (двойной) уголовной ответственности за убийство представителя привилегированного слоя и нормы об особом порядке наследования недвижимости (земли). Эти юридические привилегии распространялись на субъекты, поименованные в Русской Правде как князья, бояре, князьи мужи, княжеские тиуны, огнищане. В этом перечне не все лица могут быть названы «феодалами», можно говорить лишь об их привилегиях, связанных с особым социальным статусом, приближенностью к княжескому двору и имущественным положением.

Великие киевские князья, согласно документу, признавали Русскую землю своим благоприобретенным имением и считали вправе распоряжаться ею по своему произволу: завещать, дарить, бросать. А при отсутствии завещания власть переходила по наследству к детям умирающих князей.

Основная масса населения разделялась на свободных и зависимых людей, существовали также промежуточные и переходные категории. Согласно закону, юридически и экономически независимыми группами были посадские люди и смерды-общинники (они уплачивали налоги и выполняли повинности только в пользу государства). Городское (посадское) население делилось на ряд социальных групп – боярство, духовенство, купечество и «низы» – ремесленники, мелкие торговцы и др. Кроме свободных смердов существовали и другие их категории, о которых Русская Правда упоминает как о зависимых людях. В литературе существует несколько точек зрения на правовое положение этой группы населения. Она не была однородной: наряду со свободными существовали и зависимые («крепостные») смерды, находящиеся в кабале и услужении у феодалов.

Свободный смерд-общинник обладал определенным имуществом, которое он мог завещать детям (землю – только сыновьям). При отсутствии наследников его имущество переходило общине. Закон защищал личность и имущество смерда. За совершенные проступки и преступления, а также по обязательствам и договорам он нес личную и имущественную ответственность. В судебном процессе смерд выступал полноправным участником.

Более сложной юридической фигурой являлся закуп. Закуп – смерд, работающий в хозяйстве феодала за «купу» – заем, в который могли включаться разные ценности: земля, скот, зерно, деньги и др. Этот залог следовало отработать, причем не существовало установленных нормативов и эк-

вивалентов. Объем работы определялся кредитором. Поэтому с нарастанием процентов на заем кабальная зависимость усиливалась и могла продолжаться долгое время.

Первое юридическое урегулирование долговых отношений закупа с кредиторами было произведено в Уставе Владимира Мономаха после восстания закупа в 1113 г. Были установлены предельные размеры процентов на долг.

Закон охранял личность и имущество закупа, запрещая господину беспричинно наказывать его и отнимать имущество. Если сам закуп совершал правонарушение, ответственность была двойкой: господин уплачивал за него штраф потерпевшему, но сам закуп мог быть «выдан головой» или превращен в полного холопа.

В качестве свидетеля в судебном процессе закуп мог выступить только в особых случаях: по малозначительным делам (в малых исках) или в случае отсутствия других свидетелей (по нужде).

Закуп был той юридической фигурой, в которой больше всего отразился процесс «феодализации», закабаления, закрепощения бывших свободных общинников.

Холопы и челядь – наиболее бесправные субъекты права. Их имущественное положение особое: все, чем они обладали, являлось собственностью господина. Все последствия, вытекающие из договоров и обязательств, которые заключали (с ведома хозяина) холопы и челядь, также ложились на господина.

Личность холопа и челяди как субъектов права фактически не защищалась законом. За его убийство взимался штраф как за уничтожение имущества, либо господину передавался в качестве компенсации другой холоп (челядь).

Самого холопа (челядь), совершившего преступление, следовало выдать потерпевшему, а в первых версиях Русской правды можно было и убить. Штрафную ответственность за холопа всегда нес господин.

В судебном процессе холоп не мог выступать в качестве стороны (истца, ответчика, свидетеля). Ссылаясь на его показания в суде, свободный человек должен был оговориться, что ссылается на «слова холопа».

Нормы Русской Правды защищали частную собственность (движимую и недвижимую), регламентируют порядок ее передачи по наследству, по обязательствам и договорам.

В Русской Правде не было постановлений по определению способов приобретения, объема и порядка передачи прав поземельной собственности, за исключением усадьбы (двора), но имелись карательные постановления о нарушении границ поземельного владения. Например, в Русской Правде устанавливался высокий штраф за порчу межевого знака, что указывало на заботу Древнерусского государства об обеспечении устойчивости земельных отношений.

Нормы писаного права не охватывали всего многообразия общественных отношений, связанных с правом собственности и правом владения. Большой археологический материал, да и ряд статей Правды дают основание заключить, что у славян с древних времен существовал институт частной собственности на вещи движимые.

В источниках нет указаний на существование института частной поземельной собственности. Ее не было в эпоху Русской Правды. К.А. Аксаков указывал, что «русская земля есть изначально наименее патриархальная и наиболее общинная земля»⁴¹. Земля была коллективной собственностью общины. Русскую общину составляли жители селения или деревни, владеющие сообща принадлежащей селению землей. Каждый совершеннолетний житель поселения мужского пола имел право на участок земли, равный участкам других жителей его селения, где практиковался периодический передел земли. Только двор, состоящий из «истьбы» (избы – от слова «истопить»), холодных построек и огорода, был наследственной собственностью семейства без права отчуждения лицами, не принадлежащими к общине. На юге жилищем была мазанка, глубоко вкопанная в землю, по сути, полуземлянка; на севере – строение, представляющее полуземлянку, причем углубленная в землю часть называлась голбцем, а верхняя, надземная, была намного шире голбца и называлась полатыми или деревянным срубом, стоящим на земле, без настланного пола, крытым крышей. Строения топились по-черному.

Леса, сенокосы и выгоны находились в общем пользовании. Возделанная пахотная земля делилась на равные участки, состоящие во временном пользовании членов общины, и периодически перераспределялась между ними обычно через 6, 9, 12 лет. Подати и повинности, лежащие на общине, распределялись между дворами.

Все, что касается сроков и способов раздела пахотной земли между членами общины, пользования лесами, сенокосами, водами и выгонами, распределения податей и повинностей между домохозяйствами, решалось миром или общим собранием домохозяйств под руководством старосты, выбранного общиной.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что только после того как территориальный принцип взял верх над родовым, племенным принципом организации восточных славян, можно говорить о завершении процесса образования государства.

Центральные органы государственного управления в Древнерусском государстве строились на основе дворцово-вотчинной системы. В Киевской Руси княжеские слуги (дворецкий, конюший и др.) зачастую выполняли и функции государственного управления.

⁴¹ Аксаков К.С. Сочинения. Т. 1. М., 1960. С. 124.

Одновременно шел процесс вовлечения в зависимость от киевской власти отдельных княжеств, не входивших в состав Киевской Руси.

В ходе первого этапа становления и развития Древнерусского государства закладываются основы государственности: централизованное управление; установление территориальной целостности; закрепление феодальной собственности; создание государственного аппарата; введение регламентированного налогообложения; создание единого законодательства; формирование единой идеологии в лице христианства.

Установление феодальной зависимости сельского населения, а также поземельной собственности и владения было длительным процессом, но и после своего становления феодализм претерпевал определенные, характерные для России изменения.

Анализ этого исторического материала дает основание полагать о следующих особенностях правового регулирования земельных отношений в Древней Руси. Феодальное землевладение порождало в средние века взаимосвязь феодалов с помощью системы вассальных отношений типа вассалитета-сюзеренитета. Существовала личная зависимость одних вассалов от других, а великий князь опирался на меньших князей и бояр; они искали у него защиты во время частых военных стычек.

Во времена Киевской Руси было известно право частной собственности на движимое имущество и неизвестно право частной поземельной собственности. В данный период времени начало зарождаться межевое дело.

2.3. Земельные отношения и землеустройство в XII–XV веках

На период правления князя Ярослава Мудрого приходится расцвет Киевской Руси. При нем начинается расселение народа по территории русского государства, и на его окраинах (особенно на юге со стороны степей) возводятся новые города для защиты от врагов. После удачных сражений с кочевниками-печенегами враги долго не нападали на русские земли, а в результате побед над финскими племенами и литовцами к русским отошло все побережье Чудского озера, где позже был основан город Юрьев (позже Дерпт). На Волге был поставлен город Ярославль. К началу XI в. границы Руси простирались от Ладожского озера до среднего течения Днепра (с севера на юг) и от Оки до Западного Буга (с востока на запад).

Своим детям Ярослав Мудрый после своей смерти оставил единое государство с обширными территориями, сильное и богатое. В 1054 году перед своей кончиной он разделил Русь на волости (области). Старшему сыну, Изяславу, досталось киевское княжение, он был поставлен великим князем над всеми другими. Остальные были посажены в следующих городах: Святослав – в Чернигове, Всеволод – в Переславле, Вячеслав – в Смоленске, Игорь – во Владимире Волынском. «Вот я отхожу от этого света, – сказал он детям, – любите друг друга, потому что вы братья родные, от одного отца и от одной матери. Если будете жить в любви между собой, то

Бог будет с вами, он покорит вам всех врагов, и будите жить в мире; если же станните ненавидеть друг друга, ссориться, то и сами погибните и погубите землю отцов и дедов ваших, которую они приобрели трудом своим великим – иже наследоша трудом своим великим. Живите мирно, слушайтесь друг друга. Стол свой Киев поручаю вместо себя старшему сыну моему и брату вашему Изяславу, слушайтесь его, как меня слушались, пусть он будем вместо меня».

Раздав остальные волости другим сыновьям, он наказал им не выступать из пределов этих волостей, не выгонять из них друг друга и, обратившись к старшему сыну Изяславу, прибавил: «Если кто захочет обидеть брата, то ты помогай обиженному»⁴². Эти слова показывают, что Ярослав предчувствовал междоусобицу между своим потомством. Но междоусобицы не удалось избежать. Данное обстоятельство, а также иные объективные и субъективные условия развития привели к феодальной раздробленности на Руси.

Как указывают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин⁴³, период феодальной раздробленности на Руси татаро-монгольским нашествием делится на две части: с 20-х гг. XII в. до монгольского завоевания в 30-е гг. XIII в., и период монгольского ига с 30-х гг. XIII в. до освобождения от власти Золотой Орды во второй половине XV в. Однако одним из самых сложных и противоречивых периодов развития Древнерусского государства является период феодальной раздробленности – середина XI – начало XII в.

По оценкам Н.М. Карамзина и С.М. Соловьева, этот период был своего рода смутой, временем «темным, молчаливым», а также «скудным делами славы и богатым ничтожными распрями». В.О. Ключевский называл этот период «удельными временами». Терминология Ключевского подразумевала, прежде всего, государственную децентрализацию вследствие осуществления принципа наследственного деления земель и власти внутри княжеского рода «... Государство распадается на мелкие тела, в строе которых с наивным безразличием элементы государственного порядка сливаются с нормами гражданского права».

Для того чтобы понять, что происходило с земельными отношениями и землеустройством в указанный период, необходимо определить и осмыслить причины возникновения феодальной раздробленности.

В.В. Моисеев⁴⁴ обосновывает следующие причины распада Киевской Руси, некогда сильного государства, с которым вынуждены были считаться

⁴² И.Е. Забелин. Русская история. Курс лекций. Русские древности, или археология. / под ред. С.Н. Волкова. Составители, археологическая обработка и комментарии И.И. Широкоград, Е.В. Рыжкова. М.: ООО «Гралия», 2009. С. 70.

⁴³ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 51.

⁴⁴ Моисеев В.В. История государственного управления России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., КНОРУС, 2010. С. 29.

могучая Византия, Хазарский каганат, Волжская Булгария и другие государства древности:

1. Изменение порядка наследования княжеской власти и связанных с ней богатств. Ярослав Мудрый, умирая, разделил территорию государства между пятью своими сыновьями и старшим племянником. После смерти князя власть переходила к старшему в роду.

Сыновья умершего правителя, мечтавшие занять киевский престол, стать во главе огромной державы, получили в наследство только маленькие княжества. Они теряли власть и очень большие деньги, которые она приносила. Не смирившись с такими порядками после смерти Ярослава Мудрого, когда престол занял их дядя, сыновья Ярослава Мудрого повели междоусобную тяжбу. Вскоре эти недовольства переросли в открытую междоусобную борьбу против двоюродного племянника, а затем против внуков Ярослава Мудрого.

2. Местные князья и бояре стали более независимыми экономически от киевского князя. Их мощные дружины и ополчения были надежной защитой от редких набегов кочевников.

Развитие производительных сил (появление плуга, бороны) привело к тому, что каждое княжество полностью обеспечивало себя натуральным хозяйством и в помощи центральной власти не нуждалось.

3. Феодалная верхушка отдельных княжеств (Ростово-Суздальского, Галицко-Волынского, Черниговского, Новгородской земли) стремилась к политической самостоятельности.

В результате непродуманных реформ ослабла централизованная власть. Киевский князь посредством «Жалованных грамот» передал своим вассалам (местным князьям) целый ряд прав и полномочий: на исполнение судебной власти (судебная самостоятельность); сбор налогов и податей (экономическая самостоятельность); проведение местных съездов князей.

На съезде в Любече в 1097 г. князья провозгласили вполне легально принцип: «каждый да держит вотчину», что означало: теперь власть на местах полностью принадлежала удельным (вотчинным) князьям, а киевский князь признавался первым.

4. Причиной распада Киевской Руси также является отсутствие внешней военной угрозы со стороны общего врага, способной затормозить процессы распада единого государства.

Как известно, в XII в. угроза нападения на Русь кочевников значительно ослабла. «Неразумных хазар» в этот период уже не стало (Хазария прекратила свое существование как сильное государство после ее разгрома князем Святославом в X в.), а монголо-татар у границ Руси еще не было видно.

5. Из-за участвовавших в междоусобиц, борьбы за власть, за владение киевским престолом, из-за неспособности центральной власти повлиять на

негативный ход развития страны стремительно падал авторитет киевских князей и, соответственно, авторитет государственной власти.

Таким образом, Киевская Русь распалась на феодальные княжества. При феодальном ведении хозяйства все производилось для собственного потребления. Каждая феодальная вотчина имела свой внутренний рынок, где шел торговый обмен. Ремесленник, например, мог обменять свои изделия на продукты, произведенные здесь же, на территории княжества. Другими словами, каждое феодальное княжество представляло собой мини-государство, которое полностью находилось на самообеспечении.

При внуках Ярослава междоусобица только усилилась. Это было вызвано тем, что князья в то время не имели определенных наследственных земель, которые переходили бы в княжеских семьях от отца к сыну. Вся русская земля после смерти одного из князей делилась заново между остальными князьями. Старшему по родству князю доставалась лучшая область. Самая сильная борьба разворачивалась, естественно, за Киевское княжество. Если умирал великий князь киевский, то великое княжение доставалось не его сыну, а его брату, так как дядя был старше племянника. Многих князей такое положение дел не устраивало. Поэтому они разными путями старались завладеть лучшими волостями, не дожидаясь смерти одного из своих старших родственников.

Феодальной раздробленности способствовало юридическое закрепление частной собственности на землю в форме вотчины. Вотчину можно было продать, передать по наследству, разделить, заложить и т. д. Таким образом, землевладелец получал юридическую независимость от центральной власти. Владея основным земельным фондом, крупные феодалы обогащались за счет эксплуатации крестьян. Они могли содержать собственные дружины и жить вне зависимости от киевского князя. Многотысячное местное боярство получило в последние годы существования Киевской Руси Пространную «Русскую Правду», определявшую нормы феодального права. Но книга на пергаменте, хранившаяся в великокняжеском архиве в Киеве, а также далекие воеводы, вирники, мечники киевского князя не могли реально помочь боярству окраин Киевской Руси. Земскому боярству XII в. нужна была своя, близкая, местная власть, которая сумела бы помочь в столкновениях с крестьянами, преодолеть их сопротивление, быстро превратить в жизнь юридические нормы Правды.

Как указывают О.В. Ключевский, В.В. Моисеев и другие, в XII–XIII вв. сохранялись общие для всех частей Руси черты экономического быта. Тождественной во всех княжествах и землях была и общественная структура. Крупнейшими собственниками земли были князья, что заметно выделяло их из круга других феодалов. Княжеский домен (община) был важнейшим источником доходов, которые обеспечивали существование князя, а также его многочисленных слуг, позволяли удерживать надежный аппарат управ-

ления и вооруженные силы (дружину), которые непосредственно находились в ведении князя.

С развитием феодальных отношений связаны количественный рост, дальнейшее укрепление экономического могущества и политического положения такой группы феодалов, как бояре. Они являлись владельцами крупных вотчин, многие были выходцами из княжеской дружины, получившими от князя земельные дарения. Затем размер вотчин рос за счет насильственного захвата общинных земель. Другая часть крупных землевладельцев была представлена так называемыми земскими боярами – потомками родоплеменной знати. Известная часть представителей как одной, так и другой группы боярства находилась на службе у князя. Большое значение не только в идеологической, но и экономической сфере жизни начало приобретать духовенство. Церковные землевладения по своим размерам не уступали боярским вотчинам. Церковь и монастыри, подобно феодалам, захватывали общинные земли.

В период господства вотчинного хозяйства заметное значение приобрело поместье, или условное землевладение. Князья, бояре, монастыри все чаще приглашали к себе на военную службу разнообразный люд: младших княжеских и боярских детей, разорившихся феодалов. За несение службы землевладельцы наделяли их участками земли – поместьями – в условное владение, на период несения службы. Эта категория формировала определенный слой служилых людей, которые по отношению к крестьянам приобретали таких же права, как и феодалы. Обычно феодалы направляли служилых людей в свои отдаленные земли управляющими, организаторами производства, и за это были вынуждены оказывать им часть своего владения в форме поместья на определенных условиях. Позже феодалы стали предоставлять служилым людям, как в награду, право собирать с крестьян налог (корма), что приводило к усилению экономической зависимости населения. Служилые люди составляли так называемый двор князей и бояр, поэтому позже их стали называть дворянами.

Содержанием социально-экономического процесса было развитие феодально-крепостнических отношений – рост феодального и церковного землевладения и феодальной зависимости смердов. В период феодальной раздробленности основная масса крестьян-смердов из свободных земледельцев-общинников превратилась в обработчиков земель, присвоенных князем, боярами и церковью. Таким образом, смерды теряли хозяйственную самостоятельность и личную свободу. В условиях низкого уровня техники земледелия вотчинники были лишены возможности организовывать собственные хозяйства, поэтому основную часть вотчины – сеньории – составляли крестьянские хозяйства, которые платили феодалам натуральную ренту – оброк.

Натуральная рента гарантировала определенную хозяйственную самостоятельность древнерусского крестьянина. Он был заинтересован в ре-

зультатах своего труда, а это повышало его производительность, обеспечивая в итоге дальнейшее экономическое развитие Древней Руси.

В период феодальной раздробленности не теряло своего значения применение в хозяйстве феодалов труда холопов, их заставляли работать в доме хозяина, заниматься вотчинным ремеслом, а также обрабатывать пахотные земли, принадлежавшие боярам. Развитие феодальных отношений вело к некоторому росту количества и таких холопов, которых феодалы-землевладельцы наделяли землей, заставляя их обрабатывать землю. Тем самым создавались условия для сокращения этой категории почти бесправного населения Руси и эволюции в сторону феодально-зависимого населения.

В XII–XIII вв. произошли существенные сдвиги в развитии ведущей отрасли хозяйства Руси – земледелия, вследствие дальнейшего развития орудий труда и увеличения количества обрабатываемых земель.

В исследуемый период перестраиваются города – ремесленные и торговые центры. Повышение их роли обуславливалось углублением общественного разделения труда, оживлением ремесла и торговли. Столица Руси – Киев – и в это время развивалась, ее площадь увеличивалась, а население достигло 50 тыс. человек. Это был один из крупнейших городов не только Руси, но и всей средневековой Европы. На протяжении XII – первой половины XIII в. в Киеве построено около 20 каменных зданий культового, гражданского, военного характера. Быстро росли также крупные города – центры земель: Владимир-на-Клязьме, Перемышль, Галич, Туров, Полоцк, Новгород, Тверь, Москва, Владимир-Волынский, Новгород-Северский и др.

К отрицательным последствиям феодальной раздробленности можно отнести общее ослабление военной мощи государства в результате борьбы князей за Киев, ведь только в промежуток с середины XII по середину XIII в. в Киев переходил из рук в руки 46 раз, и постоянные стычки должны были ослаблять войска князей.

Раздробленность также влияла на разобщенность народа. Но при этом в отдельных княжествах усиливались местные центры торговли, ремесла, управления, а значит, расширялись города, так как князья нуждались в полной автономности и независимости от Киева. Во времена раздробленности происходило усиление противоречий между князьями (титул «великий князь» носили князья всех русских земель) и местным боярством, борьба между ними за влияние и власть. В то же время основная цель междоусобиц в эпоху раздробленности была уже иной, чем в едином государстве: не захват власти во всей стране, а укрепление своего княжества, расширение его границ за счет соседей.

Постепенно происходило дробление княжеств в результате раздела владений князьями между своими сыновьями. В результате княжества мельчали, слабели, и итоги этого стихийного процесса рождали у современников иронические поговорки «В Ростовской земле – князь в каждом

селе»; «В Ростовской земле у семи князей один воин» и т. д. В центрах каждого из княжеств сложились свои, местные династии. Каждое из новых княжеств полностью удовлетворяло потребности феодалов: из любой столицы XII в. можно было доскакать до границы этого княжества за три дня.

Временное пребывание в той или иной земле князя и его бояр порождало усиленную, «торопливую» эксплуатацию крестьян и ремесленников.

Существовавший в Киевской Руси порядок занятия престолов в зависимости от старшинства в княжеском роду (так называемое «лествичное право») порождал обстановку нестабильности, неуверенности. Переход князя по старшинству из одного города в другой сопровождался перемещением всего домениального аппарата.

Для решения личных распрей князьями приглашались иноземцы (поляки, половцы и др.).

В каждом княжестве вследствие особенностей его исторического развития складывалось свое соотношение сил. На поверхность выступало свое особенное сочетание перечисленных выше элементов. Положительные и отрицательные последствия феодальной раздробленности представлены в табл. 1.

Таблица 1. Положительные и отрицательные аспекты феодальной раздробленности на Руси

Положительные аспекты	Отрицательные аспекты
<p>Дальнейшее развитие древнерусских земель в условиях феодальной раздробленности, вызванное необходимостью максимально удовлетворить свои потребности за счет внутренних ресурсов.</p> <p>Значительное увеличение количества поселений городского типа.</p> <p>Одновременно значительно расширилась территория главных городских центров.</p> <p>Именно в этот период укрепленный «град» – крепость, резиденция правителя и его воинов окончательно превратился в «город» – не только место пребывания власти и социальной элиты, но и центр ремесла и торговли.</p> <p>Дальнейшее развитие ремесел и совершенствование орудий труда (ученые насчитывают более 40 их видов только из металла).</p> <p>Утвердилось пашенное земледелие.</p>	<p>Упадок Киевского княжества.</p> <p>Ущерб, наносимый древнерусским землям частыми войнами между князьями, и ослабление их способности противостоять наступлению со стороны соседей.</p> <p>Постепенный упадок, снижение роли и значения южнорусских земель – исторического ядра Древнерусского государства.</p> <p>Явное ослабление общего военного потенциала, облегчающее впоследствии иноземное завоевание.</p> <p>Возрастающее дробление княжеских владений: в середине XII в. было 15 княжеств; в начале XIII в. (накануне нашествия Батыя) – около 50; а в XIV в. (когда уже начался объединительный процесс русских земель) количество великих и удельных княжеств достигало примерно 250.</p>

В целом раздробленность бывшей Киевской Руси похожа на раздробленность Европы. Но есть и некоторые отличия:

князья на Руси боролись за власть, тогда как в Европе правила королевская династия;

в Европе церковь никак не влияла на раздробленность, тогда как на Руси церковь выступала за единство.

Проведенные исследования показывают, что в каждом из выделившихся княжеств, земель на начальном этапе феодальной раздробленности происходили сходные процессы: рост дворянства («отроки», «детские» и т. п.), дворцовых слуг; укрепление позиций старого боярства: на них князь опирался во время усобиц. Бояре могли отказать в поддержке своему князю, тем более что многие из них имели владения в разных княжествах, причем вотчины крупного боярина могли быть и больше вотчины мелкого князя. Князья теперь уже давали боярам «жалованные грамоты» (аналогичные иммунитетным Западной Европы), освобождали их вотчины от государственных налогов, от вмешательства государственных органов в их дела. В противовес слабеющей власти князей в это время усиливаются и города. Князья вынуждены заключать «ряды» – договора с городами. Так, если, садясь на княжение в Киеве, князь забывал заключить договор с вечем, бояре напоминали ему: «Ты ся еси еще с людьми Киеве не укрепил». Именно вечевые собрания городов были решающей политической силой. Князья менялись, город оставался, происходило развитие церкви как организации (епархии в XII в. территориально совпадали с границами княжеств) и как крупного землевладельца. Объединились ремесленники, купцы в городах в «братства», «общины», корпорации, близкие ремесленным цехам и купеческим гильдиям городов Западной Европы. Сюда бежали холопы и закупы. Правило «городской воздух делает свободным» здесь не было оформлено законом, но действовало практически. В городской толчее было невозможно отыскать бежавшего холопа, и поэтому официальный путь его поиска на границах чужого города прекращался.

Удельные князья постоянно сталкивались с решением земельных вопросов. По их указанию наделяли землей, отводили земельные участки в натуре, разрешали земельные споры. В летописи имеются свидетельства о существовании меж на границах удельных княжеств.

Установлено, что русские князья по примеру Византии делали описания земельных владений своих подданных с целью распределения податей, повинностей и дани. Эти описания проводились, как правило, княжескими служителями (писцами). Как свидетельствует запись в купчей Антония Римлянина от 1147 г. о границах участка, они имели такой вид: «А обвод той земли от реки Волхова Виткою ручьем вверх до Лющик ко кресту, а от креста на коровий прогон, а коровым прогоном на олху, а от олхи на еловый куст, а от елового куста верховье на Донцовое, а Донцовым вниз в Деревяницу, а Деревяница впала в Волхов, а той земли межа»⁴⁵.

В уставных грамотах новгородского князя Святослава 1137 г. и смоленского князя Ростислава 1150 г. распределение многочисленных княжеских доходов сделано по каждой местности так определенно, что свидетельствует о существовании в Древней Руси описи большинства земель.

⁴⁵ Московский межевой институт // Землеустроитель. 1924. № 2–3.

Итак, из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что раздробленность – закономерная стадия экономического развития. Но это опасная стадия. В период раздробленности народ и сложившиеся устои незащищены. Хорошо, если у соседей – такая же раздробленность (так было в Западной Европе). Но если в это время появляется централизованная агрессивная сила извне, раздробленные силы не могут оказать серьезного сопротивления. Для Руси такой силой оказались кочевники-монголы. Их часто называют татаро-монголами, потому что, двигаясь с Дальнего Востока на запад, их поток увлекал другие кочевые народности, и до Руси докатилась уже смесь кочевых племен. Впрочем, господствующее положение занимали монголы, и династия ханов Золотой Орды была монгольской. Монголы вызвали экономический регресс у завоеванных народов. Они разрушали города, уничтожали и захватывали в плен массу населения, обложили страну тяжелой данью и привели к обнищанию людей. Татаро-монгольское нашествие 1237–1241 гг. застало Русь богатой и культурной страной, но уже пораженной «ржавчиной» феодальной удельной раздробленности. Завоевав русскую землю, полчища Батия расположились по всей степи между Днепром и Волгой до Черного и Каспийского морей. У устья реки Волги (около Астрахани) ханом был построен город Сарай, ставший столицей Золотой Орды – нового царства завоевателей. Так началось на Руси монголо-татарское иго.

После разгрома русских княжеств войсками хана Батия руководители удельных княжеств попали в положение данников Монгольского государства, а затем и Золотой Орды. Золотая Орда представляла собой типичное феодальное государство. Вся земля являлась собственностью хана, который мог за службу пожаловать отдельные угодья своим подданным. Раздача поместий укрепляла вассальную зависимость. Власть верховного правителя была абсолютной, т. е. никем и ничем не ограниченной.

Хан мог по своему усмотрению назначить великого князя (невзирая на сложившийся на Руси способ выбора на великое княжение), раздать уделы (например, у одного князя часть земель отобрать в пользу другого или, наоборот, вернуть отобранное хозяину), решал княжеские споры. При возникновении распрей среди русских князей хан мог призвать их к себе в Орду, где и происходил «великий суд перед князьями ординскими»⁴⁶. Но во внутриудельные дела хан, как и его последователи, не вмешивался, оставляя за русскими старые порядки и обычаи, благодаря чему русский народ и смог сохранить свою народность и вероисповедание.

Действенным средством удержания Руси в повиновении были неоднократные монгольские набеги – карательные мероприятия против непокорных князей и народных бунтов. Однако постепенно надзор за порядком

⁴⁶ История государственного управления в России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. Р.Г. Пихои. М.: РАНС, 2006. С. 27.

на захваченных русских землях монголо-татары передали местным князьям-данникам.

Русские князья, попавшие в вассальную зависимость к монгольским ханам, получали так называемые ярлыки на княжение, представляющие собой подобие русских жалованных грамот и выдаваемые вначале самим великим ханом в столице Монгольского государства, а затем ханом Золотой Орды. Хан обладал высшей властью на всей территории русских земель.

Русские князья были существенно ограничены в правах властью монгольского хана. Князья назначались ханом, становясь тем самым его наместниками на русской земле. В обязанность ханского наместника входили различные сборы, усмирение недовольных. В период ига развился процесс собирания уделов, а княжеская власть постепенно усиливалась. Страх перед бесчинствами завоевателей гнал русских людей под защиту князя. В ответ от народа требовались покорность княжеской воле, уплата пошлин с какого-либо имущества и т. д. На подавление волнений князь мог призвать на помощь ханские войска, что иногда и происходило. Князья добились того, что теперь они получали княжество не во временное пользование, как раньше, когда они переходили из удела в удел по старшинству. Теперь они владели своей вотчиной навечно и могли ее передавать по наследству от отца к сыну. Князья стали полновластными правителями своих земель, а на вече или на дружину не обращалось больше никакого внимания.

Вече, имевшее раньше большое влияние в старинных городах Киевской Руси, больше не собирается. В XII–XIV вв. в результате освоения северных земель были построены города, которые не знали вече совсем. Соответственно князья, правящие там, а также их наместники никаких помех в управлении не испытывали. Постепенно исчезает сначала влияние дружины на князя, а затем и она сама. У князя теперь нет дружинников, и он становится полностью единовластным правителем, не считаясь ни с чьим мнением. Даже в самой Московской земле боярство переходило из товарищей (дружинников) князя в его слуги. Если раньше дружинники могли переходить на службу к другому князю, то теперь это стало все сложнее, так как уделы уничтожались (одни княжества поглощались другими, то есть объединялись). А под конец ига совсем некуда стало переходить, когда произошло объединение северо-восточной Руси Москвой.

Попав под власть Золотой Орды, русские были вынуждены платить монголо-татарам дань. Для ее сбора фискальные агенты Орды (баскаки) проводили перепись населения, земель и всех доходов. Поэтому для периода монгольского владычества имеются более определенные, чем для других периодов, сведения о порядке, в каком совершалось установление границ поземельного владения. Монгольское владычество над Россией не могло остаться без последствий в сфере землеустройства.

Для обложения всех жителей покоренной страны данью монголы произвели их поголовную перепись. Первой была сделана перепись жителям Киева и всей южной России, около 1245 г., затем жителей средней России – в 1257 г., и, наконец, жителям Новгорода, после упорного их сопротивления, в 1273 г., а также в начале XIV в. Лица, производившие перепись со стороны монголов, назывались численниками. Но, как указывает И.Е. Забелин⁴⁷, они носили и другие названия, а именно назывались писцами.

В переписи монголы вносили всех жителей, кроме освобожденных от платежа подати, особенными ханскими ярлыками. Указывалось также их податное имущество, являющееся источником дохода, а также количество податей, которые необходимо было платить. Монголы, кроме прямых податей, устанавливали и повинности для лиц, попавших в перепись, что требовало описания земельных участков с указанием их границ и качества земель. Людей, которые были не в состоянии заплатить подать, мучили, затем уводили в рабство.

В то же время для разрешения земельных споров применялись местные (княжеские) законы. Известны некоторые из таких законодательств – Московское, Новгородское, Псковское.

Через несколько десятилетий из-за упорного сопротивления народа сбор и доставка дани были переданы русским князьям, которые, используя собственную администрацию, учитывали земли и доходы.

Выполняя требования законодательства, повеления хана, князя или духовных властей, решения судов, собраний горожан, княжеские служители делили и обмеряли землю, отводили и изымали земельные участки, устанавливали границы (межи) княжеских земель, между селениями и внутри них, отдельных участков. Эти уполномоченные князем люди (как правило, писцы) были, по сути, первыми землемерами. Они должны были хорошо знать грамоту, уметь считать, ориентироваться в княжеских законах и владеть простейшими методами измерения.

Через несколько десятилетий из-за упорного сопротивления народа сбор и доставка дани были переданы русским князьям, которые, используя собственную администрацию, учитывали земли и доходы.

Состояние русских земель во время монгольского ига было тяжелым во всех отношениях. Особенно это отражалось на простом населении, которое совсем обнищало. Собиралось множество податей с населения: для дани в Орду, для содержания князей и его наместников.

На различные предметы городской и сельской промышленности были заведены пошлины. Для их сбора в каждом населенном пункте сооружа-

⁴⁷ И.Е. Забелин. Русская история. Курс лекций. Русские древности, или археология. / под ред. С.Н. Волкова. Составители, археологическая обработка и комментарии И.И. Ширрокоград, Е.В. Рыжкова. М.: ООО «Грاليا», 2009. С. 289.

лись специальные заставы. В результате нередких пожаров люди оставались без крова, а голод и мор сокращали численность русского населения.

Обстановка в домах была весьма убогой. Избы простых жителей были по-прежнему деревянными, а добра в них почти не имелось. Более зажиточные слои населения старались прятать свое добро в церквях или монастырях, чтобы сберечь его от разбойников и частых пожаров. Жилища князей не намного отличались от жилищ простых обывателей. Княжеские хоромы были также деревянными, а спали князья нередко на соломе. Убранство княжеских домов было небогатое. Если князь составлял завещание, то в нем указывался каждый предмет утвари, вплоть до каждого кожуха, каждой чаши или лошадиного седла.

В период татарского ига на Русь не раз нападали другие государства, полагая, вероятно, что русские княжества, раздробленные между собой и подвергающиеся экономической зависимости от своих захватчиков, могут стать легкой добычей. Это были шведы, ливонские немцы и литовцы. После занятия монголами южных и юго-восточных степей к Литве отошли западнорусские княжества. В результате этого Русь как бы оцепили со всех сторон. Она оказалась «отрезанной от внешнего мира». Внешнеэкономические и политические отношения Руси с более просвещенными Западными странами и Грецией были нарушены, культурная связь прервалась. Русь, окруженная необразованными захватчиками, постепенно дичала. Поэтому появилась отсталость от других государств и огрубение народа, а сама страна застопорилась в своем развитии. Однако это не коснулось некоторых северных земель, например Новгородской, которая продолжала торгово-экономические отношения с Западом. Окруженные дремучими лесами и болотами, Новгород и Псков получили естественную природную защиту от нашествия монголов, конница которых не была приспособлена для ведения войны в таких условиях. В этих городах-республиках долго еще по старому заведенному обычаю власть принадлежала вече, а на княжение приглашали князя, которого выбирали всем обществом. Если княжеское правление не нравилось, то его так же с помощью веча могли изгнать из города.

До покорения монголами развитие Киевской Руси шло наравне с европейскими странами. По тем временам это было культурно и экономически развитое государство. Французские короли считали честью для себя породниться с киевским князем. После ликвидации монгольского ига Русь на века отстала от западной Европы, и преодоление этого отставания продолжалось вплоть до XIX в. Более того, монгольское завоевание изменило путь развития. Если прежде Русь развивалась по европейскому пути, лишь с некоторыми особенностями, то в результате татаро-монгольского ига, оборвавшего связи с Западом и усиливавшего связи с Востоком, в экономику России вошли многие элементы азиатского пути развития.

Таким образом, иго оказало огромное негативное влияние на Киевскую Русь, которая не только обеднела, но и в результате усилившегося

дробления княжеств между наследниками постепенно перемещала свой центр из Киева в Москву, богатеющую и набирающую власть (благодаря своим деятельным правителям). Это период дальнейшего роста крупных землевладений, начавшегося еще в XIII веке.

Более крупным землевладельцем становится церковь, что стало возможным благодаря веротерпимости ордынцев. Иго заставило людей искать спасения и помощи в монастырях, так как ордынцы их не притесняли (духовенство у них почиталось, церкви были освобождены от уплаты дани.), а князья освобождали от подати людей, крестьян и ремесленников, переселившихся на церковные земли. Поэтому вынужденные переселенцы охотно шли в монастыри, образуя близ них села и слободы, прокладываясь дороги и заводились новые торговые отношения. У монастырских стен в определенное время собирались ярмарки, куда съезжалось множество народа даже с отдаленных областей. Большую известность получила Макарьевская ярмарка, начинавшаяся у Макарьевского Желтоводского монастыря. Со второй половины XIV в. по новой церковной реформе, проведенной Сергием Радонежским, монахи отказывались от личной собственности, жили сообща и имели свое хозяйство. Теперь монастыри стали общиной с общей собственностью и имели право на приобретение земли и другого имущества. Земля жаловалась князьями, отходила по завещанию. Со временем церковное богатство и земли стали приносить экономическое могущество, а сама церковь была соперником князей за власть в государстве.

В XIV–XV вв. в Северо-Восточной Руси преобладало все же общинное крестьянское землевладение, а не крупные частные. «Свободная волость» (община) или «черная волость» (земельная община) населялась общинниками – черносошными крестьянами.

Частновладельческие крестьяне делились на «половинников» и «серебрянников». Первые были безземельные, брали ссуду, а за пользование землей и ведение хозяйства погашали ссуду долей своего урожая (часто его половиной). Не погасившим ссуду крестьянам грозило закабаление. Серебрянники брали у господина серебро, а отдавали не продуктами, а деньгами с процентами или выполняли работу с учетом набежавших процентов.

Что касается эксплуатации, то в конце XIV в. эксплуатационной формой служил оброк – плата сельхозпродукцией за пользование землей. В начале XV в. натуральный оброк вытесняется денежным.

На крестьян налагалась отработочная рента (в виде отдельной повинности), по которой они ловили рыбу, пряли лен, косили траву и варили пиво. Монастырские крестьяне должны были еще работать на пашне, ремонтировать постройки. Понятие «барщина» появилось только в конце XV в.

Переселение людей в результате бегства из монгольского ига в преимущественно лесные области междуречья Волги и Оки привело к изменению земледельческой системы. Перестройка сельского хозяйства

в XIII–XV вв. и внедрение пашенного земледелия после расчистки лесных участков под поля, а также рост большого количества деревень привели к распространению нового способа обработки земли – трехполья. Это качественно повышало степень эффективности использования пахотных земель, а следовательно, и прокорм населения.

Благодаря новой системе полеводства, продолжающейся внутренней колонизации Северо-Восточной Руси выходцами из разных регионов, а также выгодному геополитическому и экономическому положению Твери, Нижнего Новгорода и Москвы продолжался процесс формирования русского государства с постепенной сменой его политического центра.

Период раздробления, по Ключевскому, был временем тяжелых испытаний для Руси, но при этом имел и свое историческое значение: «...значение удельных веков не в них самих, а в их последствиях, в том, что из них вышло». Это время перехода от Руси Киевской к Руси Московской.

Ключевский справедливо обращает внимание на то, что в удельный период, вопреки раздроблению, интегрирующие тенденции сохранялись. Несмотря на кризис центральной власти, шел процесс этнической консолидации населения Северо-Восточной Руси. «Общеземское чувство» русских людей подкреплялось единством языка, традиций, менталитета. Необходимо отметить, что, невзирая на феодальную раздробленность, почти все 250 княжеств и республик жили по кодексу «Русская Правда», ни одно из новых государственных образований не отменило этот первый свод законов. Княжества только дополняли этот кодекс некоторыми новыми нормами. Скрепляющие функции по отношению к русской общественной жизни выполняла и православная церковь.

В то же время пережитки вотчинной психологии, укрепившиеся в этот период в сознании великих князей под влиянием ига, сформировали стойкую привычку относиться к государству как к своей собственности. Это привело к полной бесконтрольности высшей государственной власти, точно так же, как это было в Монгольской империи и в Золотой Орде. Проблема бесконтрольности и независимости власти со временем стала ключевой в России. Это касается не только абсолютной монархии, российского самодержавия, но и более поздних периодов нашей истории.

2.4. Особенности земельных отношений в России в XV–XVII веках

Как отмечают М.В. Конотопов, С.И. Сметанин и В.В. Моисеев⁴⁸, период феодальной раздробленности – закономерный период политической организации развитого феодализма. Однако на Руси он был сильно осложнен татаро-монгольским игом.

⁴⁸ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 62; Моисеев В.В. История государственного управления России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2010. С. 42.

В XV в. период феодальной раздробленности заканчивается. Русские княжества объединяются вокруг новой столицы – Москвы. Объединению усилий способствовало ее возвышение, искусная политика московских князей, ставших во главе борьбы за национальное освобождение. Объединению русских земель содействовало также развитие городов. Городское население в основном было заинтересовано в прекращении междоусобных войн, которые вели к ухудшению материального положения. Прекратить эти войны, сдерживающие развитие производительных сил, могла сильная централизованная государственная власть.

Общее христианское вероисповедание, единая церковная организация во главе с митрополитом, общность языка, норм морали и права – все это также способствовало объединению земель вокруг единого центра на общих принципах.

Постепенно происходит дальнейшее оформление сословий (обязанностей и привилегий). Правящий класс достаточно четко делится на феодальную аристократию (бояр) и служилое сословие (дворян). Идет становление сословно-представительской монархии.

Как показывают проведенные исследования, предпосылки образования централизованного государства на Руси отличались от предпосылок образования такого типа государств в Западной Европе. В странах Западной Европы ликвидация феодальной раздробленности была началом перехода к капитализму. Сначала происходило экономическое объединение: устанавливались экономические связи между частями будущего государства, стягивая страну в единое экономическое целое, складывался единый рынок, а за экономическим объединением следовало политическое. А так как торговлей и товарным производством занималась буржуазия, то и в основе формирования централизованных государств лежало развитие буржуазных отношений.

Как указывают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин⁴⁹, в России в это время буржуазии еще не было, всероссийский рынок начал складываться только в XVII в. Поэтому объединение княжеств в XV в. происходило не на буржуазной, а на военно-феодальной основе.

Главной предпосылкой объединения русских земель стала борьба за независимость, за свержение татаро-монгольского ига. Победить мощного врага можно было лишь общими военными усилиями. Чтобы выполнить военные задачи объединения, надо было иметь большое централизованное войско. Старый тип войска, когда каждый удельный князь был независимым от командующего, и даже каждый боярин имел право отъезда, то есть право не только отказываться от участия в походе, но даже перейти на сторону противника, конечно, для этого не годился.

⁴⁹ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 62.

Поэтому московский князь на основе своей дружины создал новое большое войско, которое подчинялось только ему. Военнослужащие этого войска назывались служивыми дворянами. Служивыми, потому что они находились на службе у князя и были обязаны подчиняться всем его распоряжениям. Дворянами – потому что это войско базировалось при дворе князя. Служивые дворяне набирались из разных слоев населения: ими могли быть и посадские люди, и крестьяне. Это было время, когда крестьянина по его желанию могли «заверстать», или зачислить в дворяне.

Важной предпосылкой объединения русских земель также является восстановление и дальнейшее развитие земледелия, скотоводства, ремесел и торговли.

Таким образом, в период монголо-татарского ига на Руси возникли объективные и субъективные предпосылки объединения русских земель.

Перейдем к рассмотрению развития земельных отношений в обозначенный период.

Определенная роль в процессе централизации принадлежала дворянству. Централизованное государство, заинтересованное в усилении дворянства, с самого начала своего возникновения стало раздавать ему населенные земли, помогало удерживать на них крестьян. Поэтому дворянство с самого начала выступало за создание единого государства, защищавшего его интересы. Это связано с тем, что при феодализме военная служба оплачивалась не деньгами, а землей, феодальными владениями. Дворянам отводились участки земли с крестьянами – поместья. Наделение землей практиковалось и раньше. Еще киевские князья раздавали членам своей дружины землю. Но бояре Киевской Руси получали землю в вотчинное владение, а московские дворяне – в поместное. Вотчина соответствовала западноевропейскому феодалу: это была полная наследственная феодальная собственность – земля, полученная «в отца место», по наследству от отца. Поместье же соответствовало западноевропейскому бенефицию, то есть давалось лишь на время несения военной службы в качестве платы за службу. Дворянин для этого «испомещался» на землю, а если он уходил со службы, поместье у него забиралось. Величине поместья соответствовали служебные обязанности: с каждых 100 четвертей пахотной земли, приблизительно с каждых 50 га, государство должно было получить конного воина.

Таким образом, помещики не были собственниками земли. Земля была собственностью государства и использовалась им для содержания армии. А государственная собственность на землю – признак азиатского способа производства.

Следует подчеркнуть принципиальное отличие русского дворянства от западноевропейского. Там действовал закон: «Вассал моего вассала – не мой вассал». Рядовое рыцарство находилось в подчинении у крупных феодалов и было их главной силой в борьбе за независимость от короля. Русское дворянство находилось на службе государства, и через поместья госу-

дарство держало дворян в экономическом подчинении. А имея в своем распоряжении такую силу, русские цари не имели нужды заключать союзы с городами против крупных феодалов, как европейские короли.

Раздача земель дворянскому войску в России консервировала феодальную систему, но прекратить ее было нельзя, поскольку другие источники укрепления армии отсутствовали.

В начале XVI в. была предпринята попытка ограничить рост церковно-монастырского землевладения, занимавшего до 1/3 всех феодальных владений в стране. В некоторых местностях (например, Владимирской, Тверской) духовенству принадлежало более половины всех земель. Поскольку эта попытка вначале не увенчалась успехом, в 1580 г. церковным Собором было принято решение, запрещавшее митрополиту, архиереям и монастырям покупать вотчины у служилых людей, принимать земли в заклад и на помин души, увеличивать каким-либо другим способом свои земельные владения.

Постепенно поместье начало вытеснять вотчину. В середине XVI в. поместные земли составляли половину феодальных владений, а в конце века – подавляющее большинство. Рост поместных земель был обусловлен тем, что государство в первую очередь раздавало помещикам «черные земли», – с сидящими на них «черносошными», т. е. свободными крестьянами. Затем по разным причинам и под разными предложениями государство отбирало земли у вотчинников-бояр и передавало дворянам. Особенно интенсивно перераспределение земель происходило в годы «опричнины», когда оно сопровождалось массовыми казнями. В результате проведенной земельной реформы Иваном Грозным в 1565 г., земли государства были разделены на земские (обычные) и опричные (особые). В опричные были включены также земли оппозиционной княжеско-боярской аристократии. Некоторые из малых князей и бояр в годы опричнины погибли, другие получили новые земли в неопричных уездах из рук царя как пожалование при условии верности и службы. В итоге не только был нанесен удар по старой феодальной знати, но и подорвана ее экономическая основа, поскольку раздаваемые земли перешли служилым людям.

И все же земли на дворянскую армию не хватало. В десятнях, списках регистрации служилых дворян, встречаются такие записи: такой-то дворянин «худ, не служит, на службу ходит пеш», другой «худ, не служит, и поместья за ним нет, и служить нечем, живет в городе у церкви, стоит дьячком на клиросе», третий «обнищал, волочится меж двор», четвертый «музик, жил у Фролова в дворниках, портной мастеришко».

Прямым следствием перехода к поместью было ухудшение положения крестьян. Прежде крестьяне должны были кормить сравнительно небольшую группу бояр, а теперь вынуждены содержать целую армию.

Число феодалов увеличилось многократно. Теперь уже большинство крестьян попадает в феодальную зависимость. К концу XVI в. в центре

Русского государства уже не осталось «черных» земель и черносошных крестьян. «Черные» земли остались только на окраинах – на севере, в приморье, на юге и на востоке, где шла колонизация.

Дворянин обычно имел немного крестьян. В среднем на московского дворянина приходилось 24 крестьянина. Естественно, что мера эксплуатации крестьян здесь была значительно больше, чем у боярина, владеющего многими деревнями. Необходимо учитывать, что если дворянину полагалось поместье, то это не значит, что он его непременно получал. Нередко он должен был сам искать землю и был доволен, закрепляя за собой «пустоши» и брошенные деревни на «черных» землях.

Увеличение ренты было столь значительным, что крестьяне стали разоряться и массово уходить от помещиков, так как крепостного права еще не было, и крестьянин имел право уйти от помещика.

Землевладельцы, феодалы, терявшие доходы от неограниченного права крестьян уходить от своего господина даже в другое княжество, также были заинтересованы в общем законе, который запрещал бы эти уходы, возвращал землевладельцам их работников. Им нужна была сильная рука в лице централизованного государства, чтобы подавлять сопротивление крестьян. Именно в это время Россия попробовала себя на пути окончательного закрепощения крестьян. Можно выделить следующие основные этапы закрепощения крестьян в России.

Первый этап: первым юридическим актом, наметившим прикрепление крестьян к земле феодала, был Судебник Ивана III, изданный в 1497 г. Согласно статье 57 Судебника, 50 недель в году крестьянин был обязан работать на помещика или другого крупного землевладельца. И только две недели в году он имел право перейти к другому, более справедливому, на его взгляд, эксплуататору. Причем государство в 1497 г. законодательно устанавливает еще одно существенное условие изменения юридической зависимости от феодала: обязательную выплату «пожилого» – своеобразного выкупа из этой зависимости. Судебник Ивана Грозного (1550 г.) подтвердил право перехода крестьян только в Юрьев день и увеличил размеры «пожилого», еще более затруднив переход к другому владельцу земли.

Второй этап начался накануне Смутного времени. Как показывают проведенные исследования, этот этап закрепощения крестьян стал одной из социально-экономических причин Смуты. Начинается он с решения о так называемых «писцовых книгах», которые давали возможность точно установить, кому из феодалов принадлежали те или иные крестьяне. Тогда же, по мнению ряда историков, и был издан специальный указ о запрещении крестьянских переходов. В 1592 г. после завершения переписи населения и составления «писцовых книг» принимается решение о «заповедных годах», в течение которых запрещался крестьянский выход из зависимости от конкретного землевладельца даже в Юрьев день. После этого события в народе родилась поговорка: «Вот тебе, бабушка, и Юрьев день».

В 1597 г. накануне Смутного времени государство царским указом устанавливает обязательное возвращение беглых крестьян в течение первых пяти лет. Эта мера предназначалась не только для упорядочения судопроизводства по делам о беглых крестьянах, она усилила права помещиков в отношении своих крестьян. Введение урочных лет не могло не вызвать резкого возмущения подавляющего большинства крестьянского населения страны. В том же году крестьяне, попавшие в кабалу из-за долга, законодательно лишились права стать свободными даже после уплаты всей суммы задолженности и закреплялись за своими владельцами-кредиторами. Одновременно добровольные холопы, которые нанимались в услужение по вольному найму, после полугода работы превращались в полных холопов. И кабальные, и вольные холопы становились свободными только после смерти своего господина.

Государство, усиливая правовую зависимость крестьян от феодалов, своими репрессивными органами на местах обеспечивало реализацию принятых нормативно-правовых актов, организуя розыск и возвращение беглых крестьян их владельцам. Ужесточение крепостной зависимости вызывало резкое обострение социальных противоречий, увеличивало базу массовых антиправительственных выступлений угнетенных и бесправных людей. Поэтому обострение социальных отношений стало одной из причин Смутного времени.

В 1607 г. по «Уложению» царя Василия Шуйского срок сыска и возвращения беглых крестьян прежнему хозяину устанавливался в 15 лет. Те, кто принимал у себя беглых крестьян, подвергался юридической ответственности: уплачивал штраф в пользу государства и компенсацию старому владельцу. Причем розыск и возвращение беглых возлагался на государственные органы.

Землевладельцам стали выдаваться «послушные грамоты», по которым крестьяне должны были платить оброк не по сложившимся ранее правилам и размерам, а по новым условиям, которые установит господин. Введение государственной системы дальнейшего закрепощения крестьян не могло не вызвать ответной реакции населения, обострения социальных противоречий, что, несомненно, повлияло на рост антиправительственных выступлений в период Смуты.

Третий этап закрепощения крестьян завершился в 1649 г. принятием Соборного Уложения, которое юридически окончательно оформило крепостное право в России. Его одиннадцатая глава, называвшаяся «Суд о крестьянах», законодательно вводила бессрочный сыск беглых и увезенных крестьян, категорически запрещала переход крестьян от одного феодала к другому. Одновременно крепостнические порядки распространялись на черносошных и дворцовых крестьян, которым законодательно запрещалось покидать свои общины. В случае бегства они также подлежали бессрочному сыску.

Таким образом, становление крепостного права в нашей стране лишило крестьян элементарных прав и свобод, делало их собственностью феодала, который уже в Смутное время выгонял их на улицу. В неурожайные 1601–1603 гг. по России бродили толпы бездомных и голодных крестьян, которые зачастую, чтобы прокормиться, сколачивали шайки разбойников и грабителей с большой дороги. С большим трудом отряды восставших в 1603 г. крестьян и холопов, двигавшихся на Москву, были разгромлены правительственными войсками.

В исследуемый период, сядя на землю помещика, крестьянин заключал с ним «подрядную грамоту»: за пользование землей феодала он обязывался нести феодальные повинности, обычно в виде оброка. Это были феодальные отношения, но феодальная зависимость была добровольной, основанной на договоре.

Переход к поместью привел к резкому упадку сельского хозяйства в конце XVI в. Вдвое сократилась средняя запашка крестьянского двора. В центральных районах больше половины деревень превратилось в «пустоши» – деревни, жители которых разбежались на окраины страны, на «черные земли» – на север, на Урал, в южные степи – туда, где еще не было помещиков.

Итак, можно сделать вывод, что к началу XVII в. основная часть крестьянства находилась в зависимости от феодалов, но официально крепостного права еще не было. И лишь в XVII в. ряд обстоятельств привел к юридическому установлению крепостного права. Главной предпосылкой этого был процесс, который принято называть «вторым изданием крепостничества». Он происходил не только в Германии, но и в других странах Восточной Европы.

В результате втягивания сельского хозяйства в рыночные отношения в странах Западной Европы происходила ликвидация крепостного права и коммутации, то есть вся феодальная рента переводилась на деньги. В странах Восточной Европы, в том числе и в России, эта же причина вела к установлению или усилению крепостного права. В Западной Европе к этому времени власть феодалов уже была подорвана «революцией цен» и развитием буржуазных отношений, поэтому в рыночные отношения втягивались крестьяне. В России же этого не было, поэтому в торговлю здесь втягивались сами феодалы. Но для продажи требовалось больше продукции, чем для собственного потребления, поэтому феодалы расширяли свою запашку, а следовательно, и барщину, ибо поле господина обрабатывалось барщинным трудом крестьян. Поэтому развитие рыночных отношений и привело Россию к официальному установлению крепостного права.

Способствовали установлению крепостничества и, соответственно, крепостнических земельных отношений, и другие обстоятельства:

Хозяйственная разруха начала XVII в. была продолжением хозяйственного упадка конца XVI в., но теперь она усилилась в результате смуты и

польско-шведской интервенции. Как указывают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин⁵⁰, центральные районы пришли в такой упадок, что в ряде уездов было заброшено 95% пашни. Только 5% пашни по-прежнему засевалось, остальная, по свидетельству источников, «лесом поросла в кол, и в жердь, и в бревно»⁵¹. Опустели не только деревни, но и многие города. В Можайском уезде было 478 пустых дворов, населенных крестьянами – 17, в Орловском из 752 крестьянских дворов осталось 51, а из 5875 четвертей пашни – 43 четверти.

Чтобы спастись от голодной смерти, крестьяне просили помощи у феодалов в форме ссуды, а за это подписывали кабальные грамоты, превращающие их в крепостных. Если раньше крестьянин платил феодалу оброк – плату за пользование землей, то, подписывая кабальную грамоту, он обязывался выполнить барщину. Барщина была следствием долгового закабаления крестьян. Но барщина, в отличие от оброка, требует крепостной зависимости. И в кабальных грамотах обычной становится формула «крестьянской крепости»: крестьянин обязуется «за государем своим жить во крестьянех по свой живот безвыходно». Естественно, для закабаления крестьян уже не существовало право крестьянского выхода.

Сближение вотчины и поместья. После Смуты на престол был избран первый царь новой династии – Михаил Романов. В первые же годы, чтобы отблагодарить тех, кто помог избранию, и завоевать расположение других, царь раздал много земель. Земли раздавались не в поместьях, что было бы платой за службу, а в вотчины, в наследственную собственность. А чтобы привлечь на свою сторону рядовых дворян, «выслуженные» поместья закреплялись за ними тоже в наследственную собственность. Поместье считалось «выслуженным», если уже несколько поколений его владельцев продолжали службу.

Таким образом, вотчина и поместье сблизились по своему юридическому статусу. Сглаживались и разница между боярами и дворянами. Сословие феодалов консолидировалось и обособлялось от других слоев общества. Естественно, усиливалась и их власть над крестьянами.

Существенное влияние на формирование крепостничества оказал и институт холопства. Именно холопы обычно работали при дворе феодала – конюхами, поварами, плотниками, приказчиками. А приказчик, естественно, занимал более высокое положение, чем крестьянин. Царские холопы иногда и получали поместья за свою службу. Пашенные холопы вели свое хозяйство и работали на господской пашне, выполняя барщину. Но те холопы, которые жили в деревнях, все больше сливались с крестьянами, и по

⁵⁰ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 67.

⁵¹ Там же.

закону уже не было разницы между холопами и крестьянами. В конечном счете эти две группы населения слились в одну – крепостных крестьян.

В 1649 г. Соборным уложением, законодательным актом высшего законодательного органа России, Земского собора, было официально установлено крепостное право: зависимые от феодалов крестьяне становились их собственностью.

Еще в середине XVI в. южная граница проходила по Оке, то есть даже часть нынешней Московской области была за границей. По линии границы пролегла «засечная черта»: между крепостями по лесу устраивались «засеки» – валы из подрубленных и поваленных друг на друга деревьев. Чтобы преодолеть такую засеку, надо было ее сжечь, а на столб дыма собиралось русское войско.

Рассмотрим, как и по каким причинам в исследуемый период проводилось землеустройство.

Уже к середине XVI в. землевладение, землепользование и земельные отношения в России оказались сильно запутанными. Отсутствовала ясность в количестве и качестве земель поместий и вотчин, дворцовых, государственных, монастырских, церковных, крестьянских земель. Не были описаны и распределены обширные земли, присоединенные к России в первой половине XVI в. Необходимо было установить, кто какими землями и на каком основании владеет, какие площади можно предоставить служилым людям, как пополнить казну за счет перераспределения земель.

Наведение порядка в использовании земель потребовало от государства проведения специальных землеустроительных работ, которые получили название «писцовые описания». Поскольку при этом осуществлялся целый комплекс землеустроительных работ по учету земель, установлению границ, оценки качества земель, правовому оформлению земельных участков, указанные действия можно назвать «писцовыми межеваниями». Ведал ими Поместный приказ – специальное учреждение центрального управления, образованное в царствование Ивана IV (до середины 60-х годов XVI в. он именовался Поместной избой). Поместный приказ стал общегосударственным руководящим центром, объединившим все межевые, кадастровые и крепостные работы.

Через Поместный приказ земли предоставлялись служилым людям в поместное владение. Он вел даточные (земельные) книги, в которых записывалось, кому, где и за какую службу даны земли. Здесь же осуществлялась регистрация перехода землевладений от одного лица к другому, разрешались в высшей инстанции земельные споры. В архиве приказа сосредоточивались дела и документы писцовых описаний.

Описания проводились писцовыми партиями (комиссиями), которые направлялись Поместным приказом из Москвы в отдельные города и округа. Они состояли из старшего писца (дьяка) и его помощников (подьячих). Местный воевода выделял в распоряжение партии отряд стрельцов в количестве 5–15 человек.

Из истории известны также названия дозорщиков и мерщиков, участвовавших в писцовых описаниях. Первые занимались проверкой, исправлением и дополнением уже произведенных ранее описаний, вторые измеряли земли.

Работы начались с 1551 г., когда Иван Грозный в послании к Стоглавому Собору (Русской православной церкви) писал о том, что он «приготовил есми писцов послати во всю свою землю писати и сметити ...». А позже в 1556 г., в специальном положении о государственной службе повелел «в поместьях землемерием уверстати и учинити коемуждо что достойно»⁵². Работа велась на основе «писцовых наказов» – специальных документов (инструкций) о порядке проведения описаний. В них предписывалось:

осуществлять записи о землях поместных и вотчинных, сел и деревень по видам и землевладельцам (бояр, окольных, стряпчих, дворян, церковных и др.), одновременно описать население и его занятия (количество дворов в каждом селе, поименно людей в них, наличие заброшенных дворов, занятость людей);

сверить наличие земель по ранее выданным документам на право владения (государевы грамоты, выписки из писцовых книг, купчие, отдельщичковые или оказанные записи и др.) с фактическим использованием земель на основании описаний и обмеров, показаний свидетелей из местных людей; установить законность землевладения и изъятия в пользу государя с последующей раздачей сокрытых или незаконно используемых участков (при отсутствии документов или при опустении деревень определять принадлежность земель владельцу путем опроса людей, проживающих поблизости);

описать земли с подразделением по видам угодий (пашня, покосы, леса и т. д.), по качеству (лучшие, средние, худшие) и культуротехническому состоянию (пашня, заросшая лесом и кустарником; пятилетние и более давние перелог; чистые перелог), а также по видам хозяйственного использования (указывалось, например, «где, под какой деревней имеется рек, озер, прудов, мельниц, рыбных ловель, бобровых гонов, всяких угодий», сколько и на каких покосах, на скольких десятинах и по сколько копен с десятины сена ставится и т. д.);

разрешать земельные споры на меже и другие вопросы.

Одной из главных задач писцовых описаний был раздел земель, то есть установление границ (меж) между землевладельцами и описание границ. В одном из наказов писцам, относящемся к середине XVII в., указано: «А которые бортные леса и деревни, и починки, и пустоши, и селища, и займища сошлись с поместными землями, с пашнями и с покосы и со всякими угоды, хотя будет в которых ныне и спору нет, те бортные земли с

⁵² Зайцев Д. Основные задачи землеустройства // На аграрном фронте. 1925. № 4. С. 14.

поместными и вотчинными землями размежевать и межу чинить и на межах велети ямы покопати и грани потесати и в книге имянно межи их велеть писать по межам, чтоб впредь меж их в землях споров не было»⁵³.

В 1556 г. был составлен «Писцовый наказ» с приложением «земельных начертаний». В первой половине XVI в. в России были проведены картографические работы: составлена первая карта, изображающая Московию, а также карта Московского государства с частью Сибири и Татарии. Чуть позже была написана первая русская «геометрия» (геодезия), имевшая название «Книга, именуемая геометрия, или землемерие радиусом и циркулем, глубокомудрая, дающая легкий способ измерять места самые недоступные, плоскости, дебри»⁵⁴.

Для того чтобы иметь достоверные сведения о земле, осуществлялись сплошные описания писцами государства в целом. Эти работы назывались валовыми описаниями или валовыми межеваниями. Они были проведены в XVII в. До этого времени были известны валовые писцовые описания 1592 г. и по царскому указу от 1597 г. Землевания, записанные в писцовых книгах 1592 г., признавались бесспорными.

В начале XVII в. из-за неурядиц Смутного времени в землепользовании произошли большие изменения. Многие земли незаконно приобретались и расхищались. В 1622 г. был издан указ о сыске поместных окладов (земель), полученных в смутное время, по которому были произведены описания большей части земель России. Однако в 1626 г. здание поместного приказа сгорело со всеми документами и архивами. Поэтому к середине XVII в. писцовые описания были начаты вновь. Большое значение при этом имело Соборное уложение 1649 г. – первый свод законов России, где межевание признавалось как самостоятельное юридическое действие. В этом документе были названы два основных вида межевания:

спорное и бесспорное межевание земель, еще не межеванных писцами; спорное и бесспорное восстановление межевых знаков.

В Уложении устанавливались меры взыскания за порчу межевых знаков, за нарушение границ землепользования и незаконное пользование земель и за незаконное действие межевиков при спорных межеваниях. Определялся порядок отвода и раздела поместий, разрешения земельных споров (земельного суда), установления и восстановления границ.

Для межевания поместий, еще не межеванных писцами, предписывалось «... давать Государевы межевые грамоты и с писцовых книг выписки и велеть по тем выписям те их поместия и вотчинные земли межевать с окольными людьми и согорожилъцами, и на межах велеть ямы копать и столбы ставить, и грани тесать, и всякие признаки чинить, чтобы впредь ни у кого ни с кем в поместных и вотчинных землях спору не было».

⁵³ Ишимова А.О. Сокращенная русская история. 3-е изд. СПб., 1873. С. 272.

⁵⁴ Варламов А.А., Хасматулов О.Т., Левин Б.Г. Земельный кадастр субъекта Федерации. Пермь: Денор, 1997. С. 31.

Взыскания за порчу меж, за насильственное завладение землями и за неправильные действия межевщиков определены в Уложении так: «... кто писцовую межу испортит и столбы вымечет или грани высечет, или ямы заровняет, или землю перепашет, а по суду и сыску про то сыщется допряма: и тех людей на спорных межах бит кнутом нещадно, вкинуть в тюрьму на неделю, а исцу на нем взять за каждую грань по пять рублей. А буде кто послан межевать спорную землю и разведет не по правде, для своей корысти, и в том на него будут челобитчики и сыщатся про то допряма, что он в том деле ученил неправду и ему за то воровство учинить жестокое наказание, велеть его бить кнутом по торгам, а спорную землю велеть развести иному кому, чтобы в той земле у смежных помещиков и у вотчинников впредь спору не было»⁵⁵.

Межевание велось от уездных городов, постепенно распространяясь по волостям. Границы землевладений устанавливались в натуре (на местности). Для обозначения границ (меж) применяли столбы, деревья с тесаными гранями, рыли ямы, вырубали просеки, использовали также межники и границы живых урочищ.

Длина граничных линий выражалась в сажнях. Площадь пашни измерялась в десятинах во всех трех полях (имевшихся при трехпольной системе хозяйства) и пересчитывалась потом в четверти для раскладки поземельного налога. При измерении больших лесов достаточно было определить длину и ширину их в верстах и сажнях. Инструментами для измерения служили трехаршинная сажень (2,13 м) и мерная веревка.

Записи осуществлялись в писцовых книгах. С технической точки зрения производилось только описание земель без изображения на бумаге землевладений и землепользований в виде чертежей или планов. Это объяснялось тем, что в то время в России практически не было лиц, знакомых с правильными геометрическими приемами и сложными землемерными инструментами.

По свидетельству В.Н. Татищева (1686–1750), опубликовавшего первый научный труд по отечественной истории, некоторые писцы не знали грамоты, а многие из них небрежно выполняли свои обязанности. Вместе с тем писцовые описания принесли большую пользу государству и имели все признаки землеустройства. При их составлении писцы старались уничтожить чересполосицу, не устанавливать новых въездов в чужие леса, а озера и места для рыбной ловли, еще не отданные никому в дачу (пользование), передавать только тем владельцам, внутри земель которых они находились. Существовали также правила размещения новых дорог для проезда, отвода и размежевания земель.

⁵⁵ Волков С.Н. Жизнь и творческое наследие И.Е. Германа – первого директора Константиновского межевого института из числа межевых инженеров: очерки истории Государственного университета по землеустройству. Т. 1. М.: ГУЗ, 2001. С. 85.

С 1678 г. посешная подать (поземельный налог) в России была заменена подворным налогом, а в последующем была введена подушная подать.

Итак, можно сделать вывод о том, что образование единого централизованного государства ускорило социально-экономическое развитие страны, изменило ранее существовавшие земельные отношения.

Помещикам-дворянам давалась земля под условие службы государю, и первая крупная массовая передача земель служилым людям (дворянству) произошла в XVI в.

Раздача земель дворянскому войску усиливала эксплуатацию крестьянства, что побуждало крестьян отправляться на поиски мест, где феодальный гнет не был так тяжел. Подъем миграционной волны вызвал потребность в ограничении таких перемещений. Ограничительные мероприятия осуществлялись вначале путем заключения междукняжеских договоров, а затем было применено правовое вмешательство: установлен запрет на перевод крестьян с княжеских земель на частные земли; право перехода крестьянина только один раз в году – в Юрьев день (26 ноября) и в течение недели после него; обязанность уплатить довольно большой выкуп за уход от феодала и т. п., затем и это право крестьян было аннулировано.

Раздача земель дворянскому войску консервировала феодальную систему, но прекратить ее было нельзя, поскольку другие источники укрепления армии отсутствовали.

Во второй половине XVI в. была проведена повсеместная опись вотчинных земель. В описаниях приводились сведения о количестве земель во владениях, давалась оценка этих земель путем приведения их к определенным условным единицам. Основной единицей податного обложения считалась соха. В связи с этим система переписи земель получила название сошного письма. Кроме налоговых целей описание земель по сошному письму имело большое значение для определения количества ратников, лошадей и продовольствия, необходимых для обороны. Раздача земель за службу и необходимость приведения вотчинных и поместных земель в соответствие с отправляемой службой стали одной из основных причин частых переписей земель в XV–XVI вв.

Одновременно полученная и документально закреплённая информация явилась обстоятельством, способствовавшим созданию системы крепостного права в сельском хозяйстве России, так как государство нашло способ избавления и от Юрьева дня. С 1581 г. стали вводиться «заповедные лета» – годы, когда Юрьев день не действовал, а в 1649 г. произошло окончательное закрепление крестьян за феодалами – введено крепостное право.

Орудия измерения были несовершенны, в числе их были только сажень и простая веревка без математических инструментов. Средства, ис-

пользуемые для обозначения границ, также нельзя принять удовлетворительными.

2.5. Развитие земельных отношений в России в период абсолютизма (вторая половина XVII в. – первая половина XIX в.)

Как указывает С.А. Чибиряев⁵⁶, с середины XVII в. сословно-представительная монархия в Русском государстве начала постепенно трансформироваться в абсолютную монархию. Этот процесс протекал медленно и состоял в том, что постепенно прекращался созыв Земских соборов. Усиливалась власть царя, а Боярская дума теряла свое значение. Царь стал решать дела или единолично, или с двумя-тремя ближайшими советниками («комнатой»).

Окончательное оформление абсолютизма и его идеологическое обоснование приходится уже на начало XVIII в., когда Петр I в Артикуле воинском с кратким толкованием написал, что «его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу давать не должен; но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять». В Уставе о наследии престола (1722 г.) установлено было даже право монарха назначать себе преемника. Иными словами, отменялось последнее еще сохранившееся ограничение власти монарха установившимся порядком престолонаследия.

Для того чтобы определить, как повлияло становление и развитие абсолютизма на развитие земельных отношений и землеустройство, выявим и охарактеризуем особенности российского абсолютизма.

На основе анализа трудов В.В. Моисеева и Н.И. Коваленко⁵⁷ можно сделать вывод, что особенности абсолютизма в России заключались в следующем.

Если в Европе абсолютная монархия складывалась в условиях капиталистических отношений и отмены отживших феодальных правовых институтов (особенно крепостного права), то абсолютизм в России совпал с расцветом феодализма и усилением крепостничества.

Если социальной базой западноевропейского абсолютизма был союз дворянства с городами (вольными, имперскими), то российский абсолютизм опирался почти исключительно на крепостническое дворянство, служивое сословие.

Установление абсолютизма в России сопровождалось стремлением руководителей государства еще более расширить границы империи, отвоевав выходы к морям.

⁵⁶ История Государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 1998. С. 113; История России с древних времен до 1861 г. / под ред. Н.И. Коваленко. М.: Высшая школа, 1996. С. 101.

⁵⁷ Моисеев В.В. История государственного управления России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., КНОРУС, 2010. С. 92.

Абсолютизм проникал во все стороны жизни страны, стремился к регламентации и всеобщему контролю, в том числе и в сфере земельных отношений. Для абсолютной монархии в России характерно максимальное сосредоточение власти в руках одной личности, причем власти как светской, так и духовной. При этом обязательным условием абсолютной монархии должно быть наличие сильного, профессионального бюрократического аппарата, мощной регулярной армии, ликвидация всех сословно-представительских органов, имеющих даже малейшее отношение к власти, местному управлению. В России усилилась тенденция к абсолютизации верховной власти, что выразилось в легитимности титула «самодержец всея Руси», в отмене земских соборов как органа сословного представительства во власти.

Как показывают исследования трудов В.Г. Белинского, Н.В. Бочкова и Н.И. Коваленко⁵⁸, экономические и социальные условия для формирования абсолютизма сложились лишь к концу XVII в. Ведь для содержания таких присущих абсолютистскому государству институтов, как мощный бюрократический аппарат, регулярная армия, регулярная полиция, нужны были большие деньги. Такие деньги государева казна стала собирать в виде прямых и косвенных налогов, торговых и судебных пошлин и от государственных монополий только к концу XVII в.

Существенное увеличение доходов государственной казны в конце XVII в. было обусловлено тем, что на протяжении этого века сформировался общероссийский рынок. Развивалось товарное производство и прежде всего в городах. К середине XVII в. на территории Русского государства насчитывалось свыше 250 городов (без Украины и Сибири). Некоторые из них по меркам того времени были весьма велики. Так, в Москве насчитывалось 270 тыс. жителей. Удельный вес городского населения (основного налогоплательщика торговых и таможенных платежей) в общей массе населения страны увеличился с 2% в XV–XVII вв. до 3,2% к концу XVII – началу XVIII вв. Сложилось региональное разделение труда. Центрами металлургии и металлообработки стали районы Тулы и Серпухова, Тихвина, Устюжны Железнопольской. Соль добывалась в Поморье. Ярославль, Вологда, Казань, Нижний Новгород славились обработкой кожи, Поволжье давало хлеб и т. д. Возникли первые мануфактуры – крупные производства с разделением труда, квалифицированными мастерами и рабочими из числа крепостных крестьян. В рыночные отношения втягивалось не только городское население, но и дворянство, и даже крестьянство, особенно черносошное, и монастыри. С отменой внутренних таможен в 1754 г. завершилось формирование единого экономического пространства в общеимпер-

⁵⁸ Белинский В.Г. Полн. собр. соч. Т. 11. М.: 1956. С. 111; История земельных отношений и землеустройства / под ред. Н.В. Бочкова. М.: Сельхозиздат, 1956. С. 107; История России с древних времен до 1861 г. / под ред. Н.И. Коваленко. М.: Высшая школа, 1996. С. 117.

ском масштабе, что способствовало дальнейшему расширению внутреннего рынка.

Развитие товарно-денежных отношений и завершение формирования общероссийского единого общего рынка имели и свою оборотную сторону. Они привели к значительному увеличению повинностей крестьянства и посадских людей, налогов и других податей, так как преобразования петровского периода (создание регулярной армии, строительство флота, мануфактур) требовали огромных денежных затрат. Поэтому правительство искало все новые способы пополнения казны. Сначала использовались традиционные методы увеличения косвенных налогов. В 1704 г. была введена специальная должность «прибыльщиков», обязанностью которых было изыскание новых доходов для казны. Были введены налоги на улы, на продажу огурцов, на бороды. Всего насчитывалось до 40 видов налогов. С целью пополнения казны была введена госпошлина за регистрацию сделок с имуществом, а также различных договоров. С активизацией Северной войны потребовались новые вливания в армию и флот России. Чтобы пополнить казну, после переписи населения («ревизии») в 1724 г. была введена единая подушная подать, при которой повинности было обязано платить все мужское население страны. Переход к подушному налогообложению значительно увеличил сумму сбора прямых налогов с 1,8 до 4,6 млн руб⁵⁹. А это, в свою очередь, привело к серьезному углублению социальных противоречий и напряженности в обществе. Во второй половине XVII в. прокатилась волна восстаний городского населения. Для подавления казацко-крестьянского восстания под предводительством Степана Разина потребовалось напряжение всех сил государства. Особенно обострились социальные противоречия в XVIII в. Достаточно вспомнить восстания на Дону (под предводительством К. Булавина) и в Астрахани в начале века, волнения рабочих людей на уральских заводах и московских мануфактурах, башкирское восстание и крестьянскую войну под предводительством Е. Пугачева, потрясшие самые основы Российского государства.

Для решения стоящих перед государством тесно взаимосвязанных внутренних (подавление народных волнений, сохранение феодального строя, развитие промышленного производства и создание новых, ранее не существовавших в государстве отраслей и др.) и внешних (расширение государства и защиты крайне протяженных границ страны, воссоединение родственных, вышедших из одного корня славянских народов, выход к морским торговым путям) задач требовалось формирование новых сословий, и особенно тех, на которые мог опереться государь. Для этого абсолютная монархия сломала сословно-представительные институты, создала новые и определила правовой статус каждого сословия. Разумеется, сосло-

⁵⁹ Моисеев В.В. История государственного управления России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2010. С. 110.

вие дворян в результате государственно-правовых реформ значительно окрепло, получило новые привилегии. Если до петровских реформ дворян считывалось всего 15 тыс., то после смерти реформатора в России было уже свыше 100 тыс. дворянских семей. Таким образом, уже в первой четверти XVIII в. сформировалась новая социальная опора абсолютной монархии, ставшая своего рода гарантией необратимости Петровских реформ.

Петр I стремился по-своему возвысить и укрепить дворянство, сделать его подлинно служивым сословием – сословием служащих государства. Петр добился, чтобы дворяне считали государственную службу своим почетным правом, умели править страной и начальствовать над войсками. А так как для этого требовались определенные знания, обязательной повинностью дворян стала учеба: до 15 лет дворянин должен был учиться, а затем выполнять регулярную государственную службу. Подготовка кадров для государственного аппарата стала осуществляться в специальных школах и академиях в России и за рубежом.

Поскольку дворяне нередко уклонялись от службы, Петр I издал в 1714 г. указ «О единонаследии», согласно которому поместья должны были передаваться по наследству только одному из сыновей. Этот единственный наследник освобождался от службы, чтобы заниматься хозяйством, а остальные должны были служить. Петр I исходил из того, что пока дворянин имеет постоянный доход, служить он не будет. Вторая цель этого указа – не допускать дробления помещичьих земель и обеднения помещиков. Однако этот указ ограничивал права помещиков в распоряжении землей.

Царский указ «О единонаследии» от 1714 г. окончательно уравнивал права бояр и дворян в наследовании собственности. Полностью были ликвидированы различия между вотчинами и поместьями, которые были объединены под общим названием «недвижимая собственность», или «имение». Юридически бояре и дворяне сливались в единое сословие, которое царь на польский манер называл единым термином – «шляхетство». Указ о единонаследии, перечисляя объекты, входящие в понятие недвижимого имущества, относит к ним, кроме вотчин и поместий, также дворы и лавки. Это является одним из показателей возросшего значения купечества, имущественные права которого весьма интересовали государство. Однако уравнивание поместий и вотчин не означало снятия ограничений с феодальной земельной собственности. Феодальная собственность на землю продолжала оставаться собственностью с ограниченным правом распоряжения. Также указ «О единонаследии» запрещал отчуждать недвижимое имущество. Кроме того, с введением Табели о рангах родословная перестала быть главной привилегией при назначении на высокую государственную должность.

В целях укрепления положения дворянства согласно царскому указу от 26 января 1718 г. дворяне объявлялись неподатным населением (были ос-

вобожжены от налогов). Однако уклонение от статской или военной службы автоматически влекло лишение дворянского звания и привилегий.

В 1730 г. указ «О единонаследии» был отменен. Более того, в 1762 г. по манифесту Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» обязательная военная и государственная служба для дворян также была отменена. Это обстоятельство заметно повлияло на экономическое поведение дворянства – началась и постепенно усиливалась его земельная и промышленная экспансия. С 1762 г. значительно усилился приток дворян в деревню на проживание. Параллельно происходило межевание помещичьих земель, перераспределение недвижимости. Установленная в 1719 г. монополия государства на недра и леса была отменена в 1782 г., помещики получили право на лесные угодья. В 1766 г. дворянство получило важную льготу – на шесть лет отменили пошлины на вывоз хлеба из хозяйств, в 1787 г. дворянству была разрешена повсеместная свободная торговля хлебом. По указу 1760 г. дворяне получили право ссылать неугодных им крестьян в Сибирь, а с 1765 г. им предоставлялось право отдавать крестьян в каторжные работы.

Екатерина II в 1785 г. издала «Жалованную грамоту дворянству», согласно которой к имущественным правам дворянства стали принадлежать: полное и неограниченное право собственности на приобретение и использование любого вида имущества. Устанавливалось исключительное право дворян покупать деревни и владеть землями и крестьянами, открывать промышленные предприятия в своих имениях, торговать продукцией своих угодий оптом, приобретать дома в городах и вести морскую торговлю. Постепенно упростился порядок наследования помещичьих имений, расширилась свобода завещания. В 1791 г. бездетные помещики получили право передавать по наследству недвижимость любым лицам, даже не относящимся к членам рода наследодателя.

В исследуемый период происходили и другие преобразования в рамках господствующего класса. Бояре как старейшее аристократическое сословие, правящая элита общества постепенно исчезают с политической арены. Этому во многом способствовало упразднение Боярской думы.

В период становления и развития абсолютной монархии в России произошли значительные преобразования в российском духовенстве. Стараниями Петра оно превратилось в полупривилегированное сословие. Духовенство лишилось иммунитетных грамот, освобождавших его от всех видов налогов, с него стали взимать ямские и ратные сборы. Частичной секуляризации подвергалось церковное землевладение. После проведения церковной реформы духовенство окончательно лишилось своей автономии от государства. С 1722 г. контроль за деятельностью Синода был возложен на светского чиновника. В 1762 г. создана специальная комиссия, распорядившаяся всем церковным имуществом, проведена отмена торговых привилегий духовенства. В 1764 г. на Коллегию Экономии были возложены

все обязанности по управлению церковными имениями и контроль за их доходами. Решающим актом секуляризации церковных земель стал указ 1764 г., лишивший церковь всех вотчин и переведший монастыри и епархии на штатные оклады. Крестьяне, принадлежащие ранее церкви, переводились в положение государственных. С 1786 г. управление церковными землями окончательно перешло к органам, ведавшим государственным имуществом. За монастырями и архиерейскими домами оставались незначительные земельные наделы (несколько увеличенные в 1797 г.). В 1778 г. были утверждены новые приходские штаты, а в 1784 г. проведен «разбор», в результате которого всем безместным священникам и детям священников предлагалось по выбору поступать в купечество, в цехи, в крестьянство или на военную службу. Предоставлялось право перехода из духовного сословия в любое другое. Духовенство становилось открытым сословием.

В данный период среди сельского населения России выделялись и получили юридическое закрепление следующие категории крестьян.

Крепостные крестьяне, принадлежащие помещикам, вотчинникам и монастырям.

Государственные крестьяне, проживающие на общинных землях. Они делились, в свою очередь, на черносошных – русских, проживающих главным образом на землях Сибири, Поволжья и Поморья (в то время – на окраинах государства), и ясашных крестьян – нерусское население страны. Эта категория крестьян к 1786 г. (после секуляризации церковных земель) составляла почти сорок процентов всех крестьян. Они несли повинности и платили оброк государству. Их нельзя было продавать, однако раздача крестьян частным владельцам производилась достаточно часто. Только при Екатерине II более восьмисот тысяч государственных крестьян были розданы помещикам.

Однодворцы – мелкие служилые люди в основном с южных окраин России. По своему социальному статусу они относились к государственным крестьянам, так как их основным занятием было земледелие. Их отличительной особенностью являлось то, что они имели право владения крепостными людьми.

«Посессионные крестьяне» – сельские жители, которых царь с 1721 г. разрешил продавать купцам и промышленникам для работы на мануфактурах. Продажа и покупка посессионных крестьян без прикрепления к мануфактуре не допускалась. За этим следили чиновники из Мануфактур- и Берг-коллегий. Такая организационная мера была возможна только в условиях крепостнического режима. Она препятствовала перераспределению рабочей силы внутри отрасли и за ее пределами, не стимулировала повышение производительности труда и его качества.

Указ Петра I от 22 января 1719 г. окончательно уравнивал права крепостных крестьян, холопов и гулящих людей. Холопы и гулящие люди (бродяги, нищие, беглые преступники) «сажались на землю», вносились в «кре-

визские сказки» и обязывались платить подати в царскую казну. В 1721 г. было законодательно запрещено продавать крестьян без земли и в розницу. Политика реформатора в отношении крестьянства заключалась в юридическом оформлении единого податного слоя сельских жителей, несущих основное бремя государственных налогов. В то же время имущественное положение различных групп крестьянства было неоднородным. Переменчивой была и правовая политика, регламентирующая их социальное и экономическое положение.

Согласно указу Анны Иоанновны, изданному в 1731 г., помещикам разрешалось отказывать крестьянам в подрядах и откупах, они могли не отпускать их на отхожие промыслы.

В 1761 г. Петр III запретил крестьянам обязываться векселями. Продажа крестьян приняла в 60-е годы XVIII в. огромные размеры, хотя законодательно были установлены некоторые ограничения в этой области: с 1766 г. запрещалось продавать крестьян менее чем за три месяца до рекрутского набора, с 1771 г. запрещалось при конфискации помещичьего имущества продавать крестьян без земли.

В связи с развитием капиталистических отношений царское правительство было вынуждено пойти на некоторые послабления для крестьянства.

Указ Александра I, изданный в 1801 г., отменял монопольное право на землю и предоставлял право купцам, мещанам и всем крестьянам, кроме крепостных, покупать земельные наделы.

В 1803 г. был принят «Указ о вольных хлебопашцах», по которому помещики получили право отпускать своих крестьян на волю за установленный самими помещиками выкуп. Однако этот правовой акт не оказал существенного воздействия на общее положение крепостных крестьян. Почти за шестьдесят лет действия указа (до реформы 1861 г.) было утверждено лишь около 500 договоров об освобождении, и вольными хлебопашцами стало около 112 тыс. человек. Освобождение осуществлялось с санкции Министерства внутренних дел, крестьяне получали права собственности на недвижимость и участие в обязательствах.

В царствование Николая I также принимается ряд нормативных актов, касающихся крестьян. В 1828 г. было ограничено право помещиков ссылать крестьян в Сибирь. С 1833 г. запрещалось продавать крестьян на публичных торгах и разлучать членов крестьянских семей при продаже.

В 1842 г. издан указ «Об обязанных крестьянах», предусматривающий возможность передачи помещиками крестьянам земли в арендное использование, за что крестьяне обязывались выполнять предусмотренные договором повинности и подчиняться суду помещика. На положение «обязан-

ных» крестьян было переведено лишь около 27 тыс. крестьян, проживающих в имениях всего шести помещиков⁶⁰.

По указу 1844 г. разрешалось отпускать крестьян на волю по их обоюдному согласию с помещиком (согласно с указом о вольных хлебопашцах).

По царскому указу 1847 г. крестьяне получили право выкупать себя вместе со своей землей на волю при продаже с торгов имений своих бывших помещиков-крепостников. Всего этим указом смогло воспользоваться около 960 тыс. крепостных душ.

Реформы, проведенные Николаем I, не решали вопроса об изменении экономических отношений в сельском хозяйстве, но они наметили механизм последующей аграрной реформы (выкуп, состояние «временной обязанности», отработки), которая осуществлялась в 1862 г.

В 1847 г. было создано Министерство государственных имуществ, которому было поручено управление государственными крестьянами: было упорядочено оброчное обложение, увеличены земельные наделы крестьян, закреплена система крестьянского самоуправления (волостной сход – волостное управление – сельский сход – сельский староста). Эта модель самоуправления еще долгое время использовалась в общинной системе (так и в будущей колхозной организации), став, однако, фактором, сдерживающим отход крестьян в город и процесс имущественной дифференциации крестьянства.

Как показывают проведенные исследования, в петровские, да и последующие времена наблюдается увеличение власти помещиков над крепостными. Во второй половине XVIII в. крестьянам было запрещено жаловаться на своих господ. Даже если жалоба была справедлива, жалобщика били кнутом и отправляли на каторгу. Екатерина II ввела крепостное право на Украине, до этого крестьяне там были свободными. Правовой статус крестьянского сословия оказывался производным от прав дворянства: последнему предоставлялись все права над крестьянами, кроме «отнятия жизни», проведения пыток и наказания кнутом.

В исследуемом периоде принимались некоторые меры для улучшения сельского хозяйства. Во времена Петра I была сделана попытка замены при уборке урожая серпов косами, так как уборка косами значительно производительнее, чем уборка серпами. Для этого было разослано несколько тысяч кос по разным губерниям. Из-за границы выписывались лучшие породы скота, например, мериносовые овцы, устраивались «овчарные заводы». Однако эти меры не оставили большого следа в сельском хозяйстве. Существовавшая система земледелия в петровские времена также не претерпела существенных изменений.

⁶⁰ Исаев И.А. История государства и права России: учебник для юридических вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 1996. С. 218.

Основными изменениями здесь были естественные процессы – увеличение товарности производства и усиление эксплуатации крестьян. Это можно объяснить тем, что русское дворянство стало усиленно перенимать быт европейской аристократии. Но для того, чтобы строить дворцы по западным образцам, заказывать модную одежду и мебель, нужны деньги, а их можно было получить путем усиления эксплуатации крестьян и продажи прибавочного продукта. Однако, как указывают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин⁶¹, с 20-х гг. XIX в. в России усиленно росли сельскохозяйственные общества, появилась обширная агрономическая литература. Все новое в сельском хозяйстве, что появлялось за границей, в России обсуждалось и пропагандировалось. Использовались новинки европейской сельскохозяйственной техники. В ряде городов появились сельскохозяйственные выставки. Некоторые помещики ввели научные севообороты, разводили породистый скот, устраивали в имениях мастерские по изготовлению машин. Но новая техника осталась делом энтузиастов. Один помещик писал: «Если хлеб обмолотился с осени, то что же будут делать крестьяне и их жены зимой? Молотильная машина стоит денег, требует ремонта и содержания лошадей, а работа крестьян ничего не стоит». Именно то обстоятельство, что работа крепостных крестьян ничего не стоила помещику, и делало невыгодным применение машин.

Постепенно сельское хозяйство из натурального, каким ему положено быть при «чистом» феодализме, становится все более товарным. В середине XIX в. товарность земледелия достигла 18%. Рост товарности означал увеличение ренты. При натуральном хозяйстве рента была ограничена естественными пределами потребления феодала и его челяди. А для продажи требуется больше продукции, чем для своего потребления. Теперь дополнительная продукция давала всеобщий эквивалент – деньги. Втянувшись в товарно-денежные отношения, помещики настолько увеличивали эксплуатацию крестьян, что вывели ее за рамки феодализма.

Усиление эксплуатации вело к географическому разделению барщины и оброка, потому что в одних условиях выгоднее увеличивать барщину, в других – оброк. Барщина начинала все более преобладать в южной черноземной полосе, так как здесь не было крупных промышленных центров, потребляющих массу сельскохозяйственной продукции, крестьянам некуда сбывать свои продукты и наниматься на заработки. Не получили в этой местности распространение и промыслы. Поэтому увеличить денежный оброк было почти невозможно. И помещики расширяли свою запашку, производя на продажу пшеницу, а следовательно, увеличивая барщину. На черноземном юге барщина иногда увеличивалась настолько, что не оставляла крестьянину времени для работы в своем хозяйстве. Это побудило помещиков

⁶¹ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 129.

переводить крестьян на «месячину», то есть принимать на себя их содержание, выдавая ежемесячно продукты питания.

Усиление эксплуатации крестьян не давало помещикам нужного экономического эффекта. Крепостной труд на барщине был не производительным, крестьяне не были заинтересованы в его результатах. Как писал один помещик, на барщине «крестьянин выходит на работу как можно позже, работает как можно меньше и отдыхает как можно больше». По подсчетам статистиков того времени, наемный труд в сельском хозяйстве был в 6 раз производительнее крепостного, поэтому помещичьи имения в черноземной зоне без крепостных при продаже оценивались дороже, чем с крепостными.

В нечерноземной полосе земля была бедной. Крестьяне исторически дополняли доход от земли неземледельческими промыслами. Здесь помещики увеличивали денежный оброк, отбирая и часть неземледельческих доходов крестьян, а с развитием мануфактурного производства отпускали наниматься на мануфактуры для заработков. За первую половину XIX в. средний размер оброка вырос в 2–3 раза. Такого роста крестьянское хозяйство обеспечить не могло, и теперь крестьяне все чаще стали заниматься промыслами, наниматься в промышленность и оброк платили не столько из доходов от сельского хозяйства, сколько из неземледельческого заработка.

Увеличение барщины означало увеличение посевных площадей, зато оброк давал больше возможностей крестьянской инициативе. При оброке крестьянин был меньше связан в своих действиях, мог заниматься торговым и промышленным предпринимательством. В оброчных имениях усилилось расслоение крестьян. Значительные перемены в положении крестьян были зафиксированы актом 1788 г., когда крестьянам было разрешено покупать деревни у помещиков. Как указывают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин⁶², некоторые крепостные графа Шереметева имели по 600–700 крепостных. Они покупали крепостных иногда целыми деревнями, на имя своего помещика. Помещики поощряли такую инициативу и не покушались на собственность своих крепостных: они увеличивали оброк с разбогатевшего крестьянина. Еще большую экономическую самостоятельность имели государственные крестьяне и некоторые другие представители сельского населения, которые не находились в личной зависимости от помещиков. Они должны были лишь платить государственные подати и выполнять строго регламентированные государственные повинности. Но и оброк также не стимулировал развития сельского хозяйства. Поскольку рента в России не была регламентированной, крестьянин понимал, что с увеличением его доходов помещик увеличит и оброк.

⁶² История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 126.

Видя недостатки барщины и оброка, помещики начали применять наемный труд, которого в существующих условиях было недостаточно.

Развитие товарно-денежных отношений подрывало монополию дворян на землю. С 1801 г. стала допускаться свободная торговля землей без крепостных. Земля стала товаром. Имена разорвавшихся помещиков начали скупать купцы и разбогатевшие государственные крестьяне.

В таких капиталистических, по существу, явлениях, как появление новой техники, рост товарности, наемный труд, непомещичье землевладение, и выражался прогресс в сельском хозяйстве. Но его развитие тормозила феодально-крепостная система.

Перейдем к исследованию процесса землеустройства в рассматриваемом периоде.

К правлению Петра I относится ликвидация Поместного приказа и создание на его основе Вотчинной коллегии. Этому учреждению передавались права производства межевания по указаниям Сената, правительства, частных лиц, а также все дела по оформлению недвижимого имущества и операций с ним.

В царствование Петра I появились и усовершенствованные приемы межевой техники с применением астрябии и мерной цепи (впервые использованы при размежевании земель в Ингерманландии – так называлась местность между Ладогой, Невой, Нарвой, Псковской и Новгородской губерниями).

Уменьшение объемов межевых работ, связанное с ликвидацией поместной системы, привело к земельным беспорядкам. В царском указе 1731 г. отмечалось: «... многие ... земли прежде были не межеваны, а которые и были межеваны, тех межи и грани через многие прошедшие годы попортились и ямы заровнялись, отчего непрестанно происходят ссоры и драки, и смертельные убийства ...»⁶³.

Вновь возник вопрос о необходимости проведения сплошного (валового) межевания, которое было начато в царствование Елизаветы Петровны (1741–1761). Только в мае 1754 г. была утверждена «Инструкция межевщика». При производстве работ впервые юридическая сторона дела была строго отделена от технической: межевщик ведал юридической частью дела, а состоящий при нем геодезист производил измерение земель и составлял межевые акты. Для сохранения результатов межевания составлялись полевая межевая записка, межевой журнал, межевая книга и межевые планы. Были введены усовершенствованные приемы измерения и инструменты (астрябия и мерная цепь).

С межеванием по инструкции 1754 г. связано и возникновение в России первых специализированных учреждений, занимающихся исключи-

⁶³ Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР. 1917–1954. М.: Госюриздат, 1956. С. 65.

тельно этой работой. При Сенате была образована Главная межевая канцелярия, в Москве – Губернская межевая канцелярия. Непосредственную работу проводили межевые конторы и межевые партии⁶⁴.

Как показывают проведенные исследования, основные задачи межевания заключались в следующем: произвести ревизию всех земель с целью проверки прав на эти владения; осуществить «редукцию», то есть вернуть в пользу государства земли, на которые их владельцы не могли представить оправдательных документов («примерные земли»).

Примерными землями государство могло распоряжаться различными способами – отбирать в казну, оставлять у владельцев, юридически закрепляя их права, принудительно или по взаимному согласию («полюбовно») перераспределяя между несколькими землевладельцами. Претенденты такого рода уже имелись в российской истории.

В ходе межевания ставилась цель – каждый должен владеть лишь той землей, которая принадлежит ему по праву.

Общее и чересполосное землевладение уничтожалось принудительно даже при бесспорном владении землей. Этим обеспечивалось создание компактных участков, находящихся у конкретного землевладельца.

Инструкция 1754 г. давала межевщику неограниченную власть. Рассмотрение прав на землю, определение границ имений и их закрепление на местности доверяли не Вотчинной коллегии (законной наследнице дел Поместного приказа), а служащему исполнительной власти.

Межевщик делил, продавал оставшиеся за наделами примерные земли, при доносах об умышленной порче меж сам проводил розыск и без суда брал с виновных штраф по 100 руб. за каждый испорченный граничный знак. При сопротивлении межеванию он оставался в поместье (вотчине) с вооруженной командой от ближайших полков и самовластно наказывал и штрафовал виновных. За убийство межевика была предусмотрена смертная казнь. По проведенным работам межевщик давал Вотчинной коллегии лишь краткий отчет. Многие из землевладельцев смотрели на межевание как на средство приобретения лишнего участка. Некоторые из них, стремясь получить земли сверх тех, на которые они могли предъявить документы, специально затевали земельные споры с соседями, покупали землемеров, затягивали процесс размежевания.

Межевики в то время не имели специального образования, необходимого запаса юридических знаний и опыта. По свидетельству Комиссии о государственном межевании, которая рассматривала недостатки межевания по инструкции 1754 г., «все владельцы стали быть подвержены во всем своем недвижимом имении, яко главнейшем состоянии своей жизни, под рассмотрение посылающихся многочисленных, разного количества и со-

⁶⁴ Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР. 1917–1954. М.: Госюриздат, 1956. С. 56.

стояния, а совсем не практикованных в государственных делах, межевщиков, избирающихся из штаб- и обер-офицеров, состоящих более из молодых людей»⁶⁵.

По указанным причинам елизаветинское межевание 1754–1764 гг. потерпело неудачу и не обеспечило решения поставленных задач. Начавшись в Московской губернии в 1754 г., оно уже в 1755 г. там и закончилось, причем было обмежевано только 50 дач (округов). Всего по России обмежевали 359 дач на площади 57 319 десятин. Такой результат был связан также с практически полным отсутствием специальных земельных школ и общим недостаточным уровнем развития образования и культуры в то время. Неустроенность земельных отношений и неудачные попытки межевания в царствование Елизаветы Петровны по инструкции 1754 г. заставили правительство радикальным образом изменить подход к этим работам. Поэтому в царствование Екатерины II (1762–1796) начались новые работы по размежеванию российских земель.

Первыми были преобразованы межевые учреждения. Указом от 16 октября 1762 г. была закрыта Главная межевая канцелярия: «Правительствующий Сенат, по доношению присутствующего в Главной межевой канцелярии генерал-лейтенанта Григорьева, приказали: оной Главной межевой канцелярии не быть, а соединить ту обще с Московской Канцелярией, и быть в Москве и именоваться Межевой Канцелярией, в которой Главным присутствовать по-прежнему означенному генерал-лейтенанту Григорьеву, а имеющиеся в Главной Межевой Канцелярии по Ингерманландии дела отдать в Санкт-Петербург в Вотчинную Контору» (ПСЗ № 11685).

15 декабря 1763 г. в Манифесте об учреждении департаментов в Сенате и в коллегиях (ПСЗ № 11989) было постановлено закрыть Московскую межевую канцелярию и передать дела Вотчинной коллегии и ее департаментам. Таким образом, к 1765 г. организация государственного межевого дела стала следующей. Во главе дела стоял Сенат; затем Вотчинная коллегия в качестве второй инстанции межевого суда; затем провинциальные межевщики, которые вместе с городскими межевщиками назначались для ведения межевания Сенатом и действовали по инструкции 1754 г. Межевание по просьбам частных лиц во всей Российской Империи, за исключением Московской губернии, проводилось по действующему тогда указу от 31 января 1755 г. через посылаемых из Вотчинной коллегии «народных» межевщиков. Однако данная реорганизация не способствовала улучшению межевого дела в России, поэтому Екатерина II своим указом от 20 февраля 1765 г. утвердила особую Комиссию по государственному межеванию. Комиссии предписывалось подготовить на основе изучения недостатков межевания по инструкции 1754 г. проект основных правил государственного

⁶⁵ Очерк истории Константиновского межевого института с 1779 по 1879 г. / сост. А. Апухтин. СПб., 1879. С. 49.

межевания. Тем самым в России фактически началась земельная реформа, получившая название «Генеральное межевание».

Юридической основой генерального межевания были опубликованные 19 сентября 1765 г. Правительственный манифест, а также «Генеральные правила, данные Межевой комиссии для сочинения по оным межевой инструкции».

Главная задача межевания 1765 г. состояла в регистрации казенных и других земельных владений. На каждый уезд составлялись межевые книги и планы с указанием землевладельцев, местоположения и общего количества земель, их распределения по угодьям и составлением перечня угодий по провинциям и губерниям. К планам прилагались алфавитные реестры с характеристикой землевладений и отражением проведенных измерений. Кроме того, при межевании составлялись экономические описания, содержащие сведения о качестве пахотных земель.

В 1766 г. были созданы две межевые инструкции, определявшие организацию и порядок производства генерального межевания: одна – для землемеров («Инструкция землемерам, к генеральному всей империи земель размежеванию»), другая – для межевых учреждений (губернских канцелярий и провинциальных контор). Утвердив инструкции, Екатерина II собственноручно начертала будущий межевой девиз: «Каждый при своем» и подтвердила его следующими знаменательными словами: «Укрепи, Господи, достояние людям Твоим». Изречение «Каждый при своем», начертанное рукой императрицы, нашло отражение на рисунке межевого штампа. Впоследствии оно находилось также на знаке форменного кепи воспитанников Константиновского межевого института. В манифесте о межевании объявлялось: никому не распространять свои владения за пределы, в которых застанет владельцев обнародованный манифест. Все границы в день 19 сентября 1765 г. стали считаться бесспорными. Это означало, что землевладельцы были признаны собственниками всех примерных земель, которые оказались в границах их владений.

Был выдвинут новый принцип «полюбовного отвода» границ самими землевладельцами вместо отвергнутого комиссией прежнего начала «ревизии и редукиции». Было определено, что у полюбовно разводящихся землевладельцев «крепостей на их земли ни к какому рассмотрению не требовать, но снимая их дачи, класть на планы». Поэтому задача генерального межевания заключалась в съемке земель и утверждении границ землевладений. Чтобы побудить землевладельцев к полюбовному разграничению земель, правительство лишало льгот спорщиков на примерные земли, какие могли оказаться у них. Они могли получить не более 10 четвертей примерной земли из 100. Вся остальная площадь отбиралась в казну.

Землемер екатерининского межевания, как писал А.А. Ржаницын, – это не прежний «мощный елизаветинский межевщик, судья и следователь, самовластно карающий виновных и силою подавляющий сопротивление

межеванию, это по преимуществу лишь исполнитель и примиритель враждующих за поземельную собственность». Переворот, произведенный екатерининским межевым законом, был поразителен. В одно лето было обмежевано 2710 дач с количеством земель 1 020 153 десятины⁶⁶, то есть почти в 18 раз (по площади) больше, чем в течение 10 лет при Елизавете.

Генеральное межевание проводилось по инициативе государства и носило обязательный для всех землевладельцев характер. Работы осуществлялись землемерными партиями, которые подчинялись губернским межевым контрорам. Руководство и надзор за ними, а также разрешение земельных споров, которые не решались в губерниях, осуществляла Московская губернская межевая канцелярия. При Сенате была образована Межевая экспедиция – высший специальный орган по проведению генерального межевания и последняя (высшая инстанция) по спорным судебнo-межевым делам. Таким образом, для осуществления земельной политики государством был создан специальный аппарат (межевая служба), который и проводил ее в жизнь. Использовались самые точные для того времени измерительные приборы. Межевание велось по дачам – участкам земли, ограничиваемым в натуре.

В дачу могли войти различные земли (помещичьи, церковные и др.) или же земли одного крупного по размерам имения. Дачи составляли также земли, тяготеющие к одному или нескольким селениям. На каждую дачу генерального межевания составлялся план, а на уезд – генеральный план в масштабе 500 сажень в одном дюйме. В целом генеральное межевание длилось почти 100 лет (1766–1861). Оно было проведено в 35 губерниях на общей площади 275,34 млн. га (1 882 295 дачи)⁶⁷ (табл. 2).

В 1837 году Министерство государственных имуществ приступило к разработке нового земельного кадастра. Были проведены большие работы по съемке и определению размеров усадебных земель, пашни, сенокосов, пастбищ. Каждое из этих угодий делилось на несколько разрядов. На основе собранных данных об урожайности за 12 лет определяли условный валовой доход пашни и сенокосов. Из дохода исключалась стоимость семян, расходы на удобрения, обработку почвы, перевозку продукции и определялся условный чистый доход. По данным о средних рыночных ценах на сельскохозяйственные продукты вычисляли условный чистый доход в денежном выражении.

Дальнейшее развитие и совершенствование системы учета и оценки земельных ресурсов стимулировалось такими этапными реформами, как отмена крепостного права в 1861 г.

⁶⁶ От земельной школы до университета. Очерки истории Государственного университета по землеустройству за 1779–2004 годы / под ред. С.Н. Волкова. М.: КолосС, 2004. С. 27.

⁶⁷ Зайцев Д. Основные задачи землеустройства // На аграрном фронте. 1925. № 4. С. 26.

Таблица 2. Общие результаты Генерального межевания

№	Название губерний	Когда началось генеральное межевание	Когда окончено	Общее число генерально-отмежеванных		Число дач, оставленных в общем и чересполосном владении	
				дач	десятин земли	Число дач	Кол-во земли
1	Московская	1766	1781	7781	2 935 720	2156	819 362
2	Харьковская	1769	1781	2509	2 996 098	846	1 919 614
3	Рязанская	1771	1781	5374	3 687 451	3301	2 551 004
4	Ярославская	1773	1783	15937	3 049 065	8444	1 515 946
5	Костромская	1773	1783	16110	7 426 706	9120	3 667 225
6	Владимирская	1773	1781	11112	4 038 275	5162	1 556 014
7	Тульская	1776	1780	5694	2 719 786	3001	1 421 881
8	Калужская	1776	1780	6563	2 783 106	2993	1 125 711
9	Смоленская	1776	1779	6767	4 868 862	2751	2 069 899
10	Тверская	1776	1781	16856	5 401 335	6759	2 183 161
11	Воронежская	1777	1781	1441	6 824 252	813	3 810 277
12	Новгородская	1778	1796	16407	10 392 554	8852	4 220 753
13	Орловская	1778	1796	4177	4 040 544	2267	2 460 664
14	Олонецкая	1778	1796	1833	15 851 021	293	560 222
15	Псковская	1781	1796	16603	4 002 459	4658	1 256 008
16	С.-Петербургская	1778	1795	4623	2 421 006	2437	1 077 161
17	Вологодская	1778	1796	15672	35 327 342	9468	2 232 762
18	Пензенская	1778	1792	1702	3 492 531	786	1 808 617
19	Тамбовская	1778	1797	2746	5 896 966	1214	2 457 958
20	Курская	1778	1797	2748	3 409 377	1630	2 625 916
21	Могилевская	1783	1784	1847	3 778 886	520	978 101
22	Витебская	1784	1797	1737	3 593 650	492	583 399
23	Нижегородская	1784	1797	3584	4 467 464	1623	1 788 145
24	Казанская	1793	1803	2624	5 688 570	550	973 188
25	Симбирская	1798	1821	2070	4 130 907	888	2 069 944
26	Оренбургская	1798	1842	1112	25 954 761	316	1 457 889
27	Саратовская	1798	1835	2585	7 614 335	523	1 843 048
28	Самарская	1798	1842	1164	15 843 820	–	–
29	Екатеринославская	1798	1828	1136	6 172 589	244	807 346
30	Херсонская	1798	1828	1541	6 136 963	223	806 013
31	Вятская	1804	1835	2952	13 535 278	80	162 824
32	Пермская	1822	1843	1268	24 385 454	6	398 499
33	Таврическая	1829	1686	2 105 108	6	40 301	–
34	Астраханская	1838	1850	207	18 303 340	3	53 070
35	Шенкурский уезд Архангельской губ.	1855	1861	127	2 003 166	–	–
	Итого	–	–	188295	275 378 747	82 425	53 301 922

На основании проведенных выше исследований можно сделать вывод о том, что проводимые в период абсолютизма в Российской империи реформы были направлены на формирование сословной структуры и ставили своей целью сохранение порядка, в котором каждое сословие выполняет свое назначение и функцию. Ликвидация привилегий и уравнивание прав господствующего класса с этой точки зрения понимались как «общее смещение», которое не следует допускать. Эволюция государственной системы происходила в течение всего исследуемого периода. Определенно наметилась дальнейшая централизация и бюрократизация государственного аппарата, в том числе и в области землеустройства.

Государством была проделана значительная работа по упорядочению землепользования на основе осуществления землеустроительных работ. Проведение указанных работ можно объяснить поиском новых источников доходов в казну, для проведения дальнейшей централизации управления, создания и содержания регулярной армии и проведения других мероприятий, то есть объяснялось фискальной политикой, проводимой для решения стоящих перед ним задач.

В этот период формировался земельный фонд России через Генеральное межевание. Оно представляло собой более развитую систему земельного учета по сравнению с писцовыми книгами, которые, при всей их доскональности, охватывали лишь малую часть всего земельного фонда страны. Кроме того, осуществление мероприятий по Генеральному межеванию привело к обновлению принципов российского земельного права: всеобщности учета земель; документальности фактического владения землей, рационального размещения угодий и т. п. С осуществлением мероприятий по Генеральному межеванию снизился уровень проблем, порождавших земельные споры из-за описательного характера границ владений по писцовым книгам. Вместе с тем, возложенная на субъектов землепользования обязанность документального доказывания земельных прав повсеместно привела к расхищению земель при межевании социально слабых субъектов землевладельцами-феодалами.

Таким образом, в период наиболее динамичного развития хозяйственных отношений в России межевание имело следующие основные цели:

юридическая – определение и укрепление формальными юридическими законами границ земельных владений с составлением соответствующих юридических документов;

сельскохозяйственная – устранение неудобных условий землепользования (чересполосица, сильная извилистость границ и т. п.);

финансовая – определение доходности владений для исчисления налога на основе подробной съемки и оценки угодий.

Сложившийся земельно-правовой строй России в дореформенный (до 1861 г.) период приспособлялся государством применительно к новым историческим потребностям. На земельные отношения накладывался бур-

жуазный отпечаток, вносящий свои коррективы в земельно-правовое регулирование. Одновременно усиливались феодально-крепостнические тенденции в регулировании земельных отношений дореформенной России.

Одновременное развитие всех охарактеризованных выше противоположных тенденций вело к обострению противоречий между различными социальными группами.

Реформы, проведенные во второй половине XIX в., хотя и не решали вопрос об изменении экономических отношений в сельском хозяйстве, но наметили механизм последующей аграрной реформы (выкуп, состояние «временной обязанности», отработки), которая осуществлялась с 1861 г.

ГЛАВА 3. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ В ПЕРИОД С 1861 ПО 1906 ГГ.

3.1. Подготовка и анализ основных законопроектов о ликвидации крепостного права

Как отмечают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин⁶⁸, кризис феодально-крепостнической системы – это прогрессивный по своему направлению процесс перехода от феодально-крепостнической системы к капитализму. В недрах феодально-крепостнического хозяйства зарождалось капиталистическое хозяйство. Но свободному развитию капиталистических отношений препятствовала феодальная оболочка, крепостническая система. Происходит борьба между во многом уже капиталистическим содержанием экономики и феодально-крепостнической формой, которая закончилась победой капитализма.

Непосредственным толчком к ликвидации крепостного права стало поражение России в Крымской войне. Во время обороны Севастополя наши ружья и пушки оказались хуже иностранных и по скорострельности, и по дальности стрельбы. У России был парусный флот – и его пришлось затопить у входа в севастопольскую гавань, потому что у французов и англичан был паровой флот. Поражение было следствием экономической отсталости, а ликвидировать экономическую отсталость было невозможно без ликвидации крепостного права, так как крепостничество препятствовало развитию производительных сил.

Александр II требовалось, несомненно, немалое мужество, чтобы решиться на реформы. Прогрессивная общественность, безусловно, поддерживала его, но в стране были и консервативные силы, сопротивляющиеся преобразованию.

В 1857 г. «для обсуждения по устройству быта помещичьих крестьян» по высочайшему повелению был создан Секретный комитет по крестьян-

⁶⁸ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 140.

ским делам, который начал готовить реформу. Александр II был за постепенную, поэтапную отмену крепостного права. Он решил «посоветоваться» о подобных мерах с дворянским сословием. По поручению императора литовскому генерал-губернатору Назимову было поручено обсудить с дворянами Литвы вопрос об освобождении крестьян. Вернувшись в Петербург, Назимов сообщил, что литовские дворяне не только не хотят освобождать крестьян, но даже просят увеличить число барщинных дней. Тогда в ответ литовским дворянам был направлен рескрипт императора. В рескрипте значилось, что царь доволен желанием дворян освободить крестьян и позволяет им образовать комитет для выработки проекта реформы. Одновременно рескрипт был отправлен и по другим губерниям: не пожелают ли помещики этих губерний того же, что и литовские. Но и там большинство помещиков оказалось против освобождения крестьян. Тогда и им был дан ответ, как литовским: царь доволен их решением освободить крестьян и позволяет для этого образовать специальные институты (комитеты). Так правительство очень деликатно заставило помещиков искать наиболее удобные для себя варианты освобождения крестьян.

В 1858 г. повсеместно были открыты комитеты для выработки условий освобождения крестьян. В них развернулась борьба между двумя лагерями помещиков – либералами, сторонниками освобождения крестьян, и крепостниками, противниками реформы.

Лагерь крепостников составляли самые мелкие и самые крупные помещики. Мелкопоместные составляли 40% всех помещиков и владели они только 3% крепостных. У каждого из них было всего по несколько семей крепостных, однако они могли прокормиться за их счет. В то же время после их освобождения мелкопоместный помещик не мог организовать крупное капиталистическое хозяйство. Владельцы огромных вотчин составляли 3% помещиков, но к ним относилась почти половина крепостных. Тысячи крепостных обеспечивали им достаточный доход для роскошной жизни за границей или в столице даже при плохом хозяйствовании. Они не занимались и не хотели заниматься каким-либо хозяйством.

Помещики «средней руки» составляли немногим больше половины всех помещиков и владели также почти половиной крестьян. Они могли, а некоторые и хотели перевести хозяйства на капиталистические методы, и именно из представителей этой группы в основном состоял лагерь либералов. Но и между либералами были разногласия. Помещики нечерноземной полосы соглашались освободить крестьян с землей, но требовали очень большой выкуп. Помещики черноземной полосы были готовы довольствоваться не столь большим выкупом, но не хотели давать крестьянам землю. В результате был выработан компромиссный вариант, который наиболее устраивал все слои помещиков.

По решению монарха работа была ускорена, и уже в декабре 1858 г. Главным комитетом по крестьянскому делу был подготовлен окончатель-

ный проект проведения либеральной реформы. Этот проект предусматривал освобождение крестьян с землей на условиях выкупа. Затем опять начались бюрократические проволочки. В феврале 1859 г. в Петербурге утверждены Редакционные комиссии во главе с товарищем министра внутренних дел Н.А. Милютиным. И только к осени 1859 г. комиссии представили проект «Положение о крестьянах» и начали постепенно вносить в него изменения и замечания, поступающие от губернских комитетов. Представители губернских комитетов были вызваны в столицу для доклада своих соображений и предложений. Так прошел еще один год. И только 19 февраля 1861 г. (спустя четыре с лишним года) Александр II подписал два документа, возвестивших об отмене крепостного права:

1. Манифест об отмене крепостного права.
2. Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости.

Но на этом бюрократическая работа не закончилась. В течение еще двух лет составлялись документы на местах: так называемые уставные грамоты о выделении крестьянам земельных наделов за выкуп. Еще были выпущены местные положения, определяющие размеры крестьянских наделов. Губернские и уездные органы должны были, кроме того, организовывать уездные и волостные общества крестьян.

Можно сделать вывод, что подготовка документов государственными органами царской России длилась долгие годы. Это яркий пример неповоротливости монархического государственного аппарата в принятии и подготовке важнейших правовых актов.

Причины земельной реформы в России кратко были выражены в преамбуле Манифеста Александра II: «...Государственное законодательство, деятельно благоустроив высшие и средние сословия, ... не достигло равномерной деятельности в отношении к людям крепостным, так названным потому, что они, частью старыми законами, частью обычаем потомственно укреплены под власть помещиков, на которых с тем вместе лежит обязанность устроить их благосостояние. Права помещиков были доньше обширны и не определены с точностью законом, место которого заступали предание, обычай и добрая воля помещика. В лучших случаях из сего происходили добрые патриархальные отношения искренней правдивой попечительности и благотворительности помещика и добродушного повиновения крестьян. Но при уменьшении простоты нравов, при умножении разнообразия отношений, при уменьшении непосредственных отеческих отношений помещиков к крестьянам, при впадении иногда помещичьих прав в руки людей, ищущих только собственные выгоды, добрые отношения ослабевали и открывался путь к произволу, отяготительному для крестьян и неблагоприятному для их благосостояния...»⁶⁹.

⁶⁹ Манифест царя Александра II от 19 февраля 1861 г. // Российское законодательство X – XX вв. Т. 7. М., 1989. С. 27.

По Манифесту получалось, что причиной проблем в земельных отношениях России явилось ухудшение отношений между людьми. Однако действительным источником противоречий были экономические причины: народное хозяйство России все шире и шире вовлекалось в рыночные отношения, из года в год увеличивался экспорт из России, в первую очередь хлеба, что настойчиво требовало в условиях рыночной конкуренции повышения производительности труда. Труд же крепостного крестьянина отличался низкой производительностью⁷⁰.

Россия пребывала в тисках феодально-крепостнической замкнутости и патриархальной обособленности, слишком поздно вступила на путь капиталистического развития. Если в Западной Европе прикрепление крестьян к земле произошло в период раннего средневековья, то в России – лишь в XVII в., когда на Западе от крепостного права оставались лишь остатки в виде феодальных повинностей.

Кроме того, феодальная система России отличалась от стран Европы исключительной тягостностью для крестьянства.

Наконец, отставание России от стран Западной Европы в реформировании производственных отношений в сельском хозяйстве было обусловлено и природными факторами: страны Западной Европы расположены вблизи морей и судоходных рек; в них получили раннее развитие торговля и ремесла; территории этих стран в несколько раз меньше России с ее бездорожьем и отсутствием должной сельскохозяйственной инфраструктуры.

Указанные объективные и субъективные факторы (консервативные традиции) сделали безуспешными попытки Александра I, издавшего в 1803 г. Указ «О свободных хлебопашцах», и Николая I, издавшего в 1842 г. Указ «Об обязанных крестьянах», реформировать крепостнические отношения в отношении свободного найма. Более удачной реформация оказалась в западных провинциях России. Так, в Польше крепостное право было отменено в 1807 г., в Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губерниях (ныне – страны Балтии) – в 1816–1819 гг.⁷¹ Традиционно считавшийся в истории освободительным от крепостного права 1861 г. на самом деле является лишь годом начала массового освобождения крестьян от крепостной зависимости. Положение от 19 февраля 1861 г. касалось лишь частновладельческих крестьян – наиболее многочисленной, зависимой от помещиков категории крестьянства. Положения этой реформы впоследствии были распространены на другие категории крестьянства:

на удельных крестьян (находившихся в зависимости от царской фамилии) – Законом от 26 июля 1863 г.;

государственных крестьян (плативших оброк непосредственно казне) – Законом от 18 января 1866 г.

⁷⁰ Земельное право: учебник для юрид. вузов. М.: Госюриздат. 1940. С. 22.

⁷¹ Земельное право / под ред. Н.Д. Казанцева. М.: Госюриздат. 1958. С. 23.

Процесс освобождения крестьян, согласно Положению 19 февраля 1861 г., состоял из двух этапов. На первом крестьяне объявлялись лично свободными, но их земля оставалась собственностью помещиков, и за пользование своими наделами крестьяне должны были по-прежнему нести феодальные повинности. В этом новом состоянии они назывались уже не крепостными, а «временнообязанными». Затем начинался второй этап освобождения: крестьяне покупали свою землю у помещиков.

Освобождая крестьян, помещики отрезали часть крестьянской земли в свою пользу. Органы по выработке реформы нашли, что оставить прежние наделы будет несправедливо, так как соотношение крестьянской и помещичьей земли в разных имениях было разным. Поэтому для каждой губернии были установлены «высшие» и «низшие» наделы – нормы наделения крестьян землей, внутри которых вопрос должен был решаться соглашением крестьян с помещиком. Высшие наделы по разным губерниям колебались от 3 до 7 десятин на душу мужского пола, низшие – от 1 до 2 десятин. Если прежние наделы крестьян были больше высшей нормы, помещик должен был отрезать эти излишки в свою пользу, если меньше низшей, прирезать крестьянам недостающую землю.

Казалось бы, такое решение земельного вопроса вполне справедливо. Но только высшие наделы исходили из реальных потребностей крестьянского хозяйства, выработанных целой армией разосланных по губерниям специалистов, а низшие – исходили из потребностей помещичьего хозяйства в земле, из того, сколько надо оставить земли у помещика, чтобы он мог развернуть крупное товарное хозяйство. Естественно, низшие наделы были часто ниже потребностей крестьянского хозяйства в земле.

В пользу помещиков была еще одна норма: у помещика должно было остаться не менее 1/3 всей земли в поместье. Леса крестьянам отводить не полагалось. При условиях добровольного соглашения разрешалось выделять крестьянам «дарственные» или «четвертные» наделы – в размере четверти высшего надела, но бесплатно, без временнообязанного состояния и выкупа.

Земли, которые помещики отрезали от крестьянских владений, стали называться «отрезками». В черноземных губерниях отрезки составляли 26% дореформенной крестьянской земли, помещики обеспечивали свои хозяйства даровой рабочей силой. Поскольку земли крестьянам теперь не хватало, они были вынуждены арендовать ее у помещика. А расплачиваться за аренду приходилось своим трудом, отрабатывать арендную плату в хозяйстве помещика. Следовательно, «отрезки» породили «отработки».

Поскольку прежде вся земля в поместье считалась собственностью помещика, крестьяне должны были выкупить у него свои наделы. Но выкупная сумма определялась не стоимостью земли, а капитализацией оброка из 6% годовых. Годовой оброк, а точнее вся феодальная рента, принимался 6% с капитала, который в качестве выкупа и должен был получить с

крестьян помещик. Например, если годовой оброк с души составлял 12 руб., крестьянин должен был заплатить выкуп в 200 руб. В результате происходила капитализация оброка, потому что, будучи вложенными в ценные бумаги с 6%-ным доходом, эти деньги давали помещику такой же доход, какой прежде он получал в виде оброка. Для помещика феодальная рента превращалась в процент с капитала.

Получалось, что практически крестьяне выкупали свои души, точнее, свои рабочие руки. Выкупная сумма намного превышала рыночную стоимость земли.

Сразу всю выкупную сумму крестьяне внести не могли. Потребовалась помощь государства. Государство платило помещикам 75–80% выкупной суммы облигациями государственного займа, приносящими 6% годовых. Конечно, эти облигации можно было продать, получив выкуп деньгами. Остальные 20–25 % должны были заплатить помещикам сами крестьяне, затем – погасить свой долг государству ежегодными выкупными платежами. Но с каждым годом долг увеличивался на 6%, поэтому платежи погашались, прежде всего, эти проценты. А поскольку эти 6% соответствовали прежним повинностям крестьян, то оказывалось, что выкупные платежи были больше феодальной ренты. С крестьян не снималась и обязанность платить подати государству, и сумма всех платежей часто превышала доходность крестьянского хозяйства.

Для внесения платежей, чтобы за недоимки не увели со двора корову, крестьянин был вынужден просить ссуду у помещика, а потом отрабатывать эту ссуду в помещичьем хозяйстве. Таким образом, не только «отрезки», но и выкупные платежи порождали «отработки».

Основным законодательным актом, определяющим способы и пути освобождения крестьянства от крепостной зависимости, явилось «Высочайшее утвержденное Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», содержащее 207 статей⁷².

3.2. Итоги аграрной реформы 1861 г.

Анализ содержания данных нормативно-правовых актов приводит к выводу, что принципы земельной реформы, избранные Секретным комитетом – «осторожность и постепенность» – нашли в них свою реализацию. Была создана система земельного строя, позволяющая постепенно, по «прусскому типу» аграрной эволюции перерасти крепостническому помещичьему хозяйству в хозяйство рыночного буржуазного типа. Этому способствовали следующие основные положения закона:

1) помещики, сохраняя право собственности на все принадлежащие им земли, обязаны были предоставить крестьянам, объявленным свободными

⁷² Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXVI. № 36 657.

сельскими обывателями, указанное в местных положениях количество земли (ст. 3 Общего положения о крестьянах, вышедших из зависимости);

2) крестьяне были обязаны нести в пользу помещика повинности работой или деньгами за отведенный земельный надел в рамках правил, содержащихся как в Общем, так и в местных положениях (ст. 4 Общего положения);

3) наделение крестьян землей и другими угодьями, а равно следующие за это повинности, должны были отвечать таким условиям: размер надела не должен быть ниже установленного минимума; повинности не должны быть противны общему законодательству и положениям о крестьянах, вышедших из зависимости; работы в качестве повинности за переданный надел должны были определяться в договорах, заключенных на срок не свыше трех лет; перезаключаемый договор также не должен был превышать трехлетнего срока (ст. 6 Общего положения).

При разработке Общего и местных положений, а также Правил о порядке применения этих положений, был разработан правовой механизм оптимального разрешения противоречий и гармонизации интересов собственников с неимущими. Например, если не достигалось добровольного соглашения между помещиком и крестьянином относительно получения надела и отработки повинности, надел крестьян землей и порядок отправления повинностей за него определялся Общим и местными положениями (ст. 6 Общего положения).

Реформа собственности на землю осуществлялась двумя путями: в порядке рыночных отношений (купля-продажа земли) и в порядке выкупа крестьянами у помещиков в собственность своей усадебной оседлости (земли, предоставленной помещиком в постоянное пользование).

В последнем случае был предусмотрен механизм правительственной помощи крестьянам: правительство ссужало под приобретаемую землю определенную сумму с рассрочкой уплаты ее крестьянами на определенный срок⁷³. В результате помещик при сделке получал стоимость земельного участка сразу, имея возможность вложить средства в ведение новых форм хозяйствования на земле, а крестьянин не разорялся при покупке этого участка.

На период реформации земельных отношений вводился взамен крепостничества новый правовой институт – «постоянные поземельные отношения между помещиком и водворенным на его земле крестьянином»⁷⁴,

⁷³ Высочайше утвержденное Положение о выкупе крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости, их усадебной оседлости и о содействии правительства к приобретению ими крестьянами в собственность полевых угодий // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXVI. № 36 659.

⁷⁴ Пункт 7 Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости.

оформляемый специальным документом – Уставной грамотой⁷⁵. Этот институт прекращался по двум основаниям: в случае добровольного отказа крестьянина от пользования предоставленным ему наделом или перехода крестьянина в установленном законом порядке в другое сословие.

Одновременно был введен новый институт – сельских обществ и волостей. Согласно ст. 40 Общего положения, сельское общество составлялось из крестьян, водворенных на земле одного помещика. Органами крестьянского самоуправления в сельских общинах, объединявших крестьян-домохозяев в деревнях и селах, являлись сельские сходы, избиравшие сельских старост и других должностных лиц. Сходы решали вопросы порядка пользования землей, увольнения из общины и приема в нее, взыскания недоимок. Сельские общества объединялись в более крупные единицы – волости с населением от 300 до 2000 человек, которые образовывались из состоящих в одном уезде и, по возможности, смежных сельских обществ (ст. 42). Выборные должностные лица общин и волостей – сельские старосты, волостные старшины, волостные судьи – обеспечивали исправную выплату налогов и выполняли роль мировых посредников. На место сеньоральной власти (отдельных помещиков) была поставлена власть представителей дворянства – мировых посредников. Общее руководство мировыми посредниками осуществляло губернские по крестьянским делам присутствия под предводительством губернаторов.

Объединение крестьян в общины было обязательным, а выход из них осуществлялся лишь в порядке, определенном законом. Так, для увольнения крестьян из сельских обществ требовалось, чтобы они, если пользовались наделом помещичьей земли, не имели недоимок в повинностях, причитающихся за такое пользование, чтобы они отказались навсегда от мирского надела в установленном порядке и сдали состоявшие в их пользовании участки земли (ст. 130 Общего положения).

Община являлась собственником земли, так как она (а не каждый отдельный крестьянин) выкупала землю, и внутри общины эта земля периодически перераспределялась между крестьянскими дворами. Община платила налоги и повинности, распределяла их между своими членами. Все члены общины в отношении выплаты налогов, повинностей и выкупных платежей были связаны круговой порукой, за неплательщиков платили исправные плательщики. Но община по решению сельского схода, в свою очередь, могла неплательщика наказать вплоть до публичной порки или принудительно отдать на заработки. Но вместе с тем община создавала для крестьянина определенную социальную защищенность от внезапного разорения по случаю болезни, смерти кормильца и т. д. Этим и объяснялась в значительной мере устойчивость.

⁷⁵ Правила о порядке приведения в действие Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXVI. № 36 657.

Наконец, наделная земля предоставлялась не каждому лицу в отдельности, а крестьянскому двору, крестьянской семье в лице ее представителя – домохозяина, который нес ответственность перед общиной за исправное отбывание повинностей, а все члены этой семьи находились в полной зависимости от домохозяина (без него нельзя было уйти на заработки, изменить место жительства и т. п.)⁷⁶.

Землеустроительные мероприятия в этот период включали в себя следующие действия: определение размеров земельных наделов; установление повинностей с земельных наделов; составление уставных грамот; определение размеров выкупных платежей; отвод земельных наделов в натуре; разверстание и отграничение крестьянских земель от помещичьих владений.

Отграничение крестьянских наделов от помещичьих земель происходило на основании правил для полюбовного размежевания или по особым правилам, изданным в 1861 г. в дополнение к ст. 71 Положения о выкупе. В первом случае полюбовные сказки рассматривались в губернских по крестьянским делам присутствиях, определявших, представляют ли угоды и земли, отводимые крестьянам в надел, достаточное обеспечение казне по выкупным ссудам. Во втором случае размежевание производилось по распоряжению губернского начальства казенными землемерами или частными, состоявшими при губернских чертежных или крестьянских присутствиях. Эти землемеры, действуя по общим правилам межевания, составляли так называемые «выкопировки с планов генеральных и специальных межеваний» и «геодезические описания границ» и ставили межевые знаки.

Таким образом, в результате реформы взамен крепостного права была создана сложная система общинной и семейной круговой поруки; сельская община («мир») отвечала перед государством за каждого домохозяина, а домохозяин – перед общиной за членов своей семьи. В результате крепостное право, будучи отмененным, фактически трансформировалось в другую форму.

Вновь образованная система земельных отношений явилась переходной к капиталистической (рыночной) системе сельского хозяйства. Разрабатывая ее, государство исходило из особенностей России, ее огромных территорий, укоренившихся крепостнических традиций, которые опасно было сразу ломать. Предосторожности, соблюденные государственными чиновниками того времени, имели в России своим последствием почти 42 года без значительных потрясений государственного строя, не считая, конечно, убийства царя-освободителя Александра II в 1881 г., через 20 лет после издания Манифеста об освобождении крестьян.

Реформа 1861 г. сохранила исторически сложившиеся две основные формы землевладения: общинное на большей территории России и подворное – преимущественно в западной ее части.

⁷⁶ Земельное право. М.: 1958. С. 22.

Приоритетным положением пользовалось общинное землевладение (объединение землепользователей, связанное обязательной общностью уравнительного землепользования), поскольку оно являлось гарантией против окончательного обезземеливания и пролетаризации крестьян, а значит, и против социально-государственных потрясений в России.

Изменения, происходившие в земельном строе России в этот пореформенный период, и появление новых форм крестьянского землевладения получили отражение в юридической науке того времени.

Развитие рыночных отношений в земельном строе России работало на укрепление позиций подворного землевладения. Важную роль в вовлечении земли в орбиту товарно-денежных отношений сыграли созданные под общим ведомством Министерства финансов России Крестьянский поземельный банк (с 1882 г.) и Дворянский поземельный банк (с 1885 г.). Эти банки давали денежные ссуды в обеспечение покупки земель в собственность либо под залог недвижимости. Дворянский земельный банк на льготных условиях давал помещикам ссуды под залог земли, а Крестьянский земельный банк принимал на комиссию землю помещиков для продажи крестьянам и благодаря своей монополии поддерживал высокий уровень цен.

Но, как указывают М.В. Коновалов и С.И. Сметанин⁷⁷, разорялась и теряла землю лишь половина помещиков. Другая половина вполне успешно перестраивала свои хозяйства в крупные капиталистические фермы. Эти помещики применяли научные достижения агротехники, машины, минеральные удобрения, разводили породистый скот. Вместо отработок они нанимали рабочих. Наем диктовал необходимость применения передовой техники. Наемный труд обходился дороже отработок, потому что рабочий имел возможность выбора и нанимался к наиболее щедрому хозяину, но был более производителен.

Переход к капиталистическому хозяйствованию в сельском хозяйстве – это переход от натурального к товарному производству.

Товарность «по-капиталистически» означала, что большая часть продукции предназначалась для продажи, а все необходимое для своего потребления покупалось на выручку от продажи продукции. Именно в этом и заключается принципиальное отличие фермера от крестьянина: крестьянин вел натуральное хозяйство, рассчитанное на свое потребление, фермер же готовил продукцию для продажи.

Рост товарности привел к росту специализации хозяйства. В промышленных районах вокруг городов начали концентрироваться молочное животноводство и огородничество, потому что в городах повысился спрос на свежие овощи и молочные продукты. Хлеба здесь крестьяне сеяли мало, предпочитая покупать его на выручку от продажи своей продукции. Таким

⁷⁷ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 170.

образом, рос рынок сбыта хлеба за счет его производства в черноземных губерниях.

Псковская и Смоленская губернии специализировались на производстве льна, потому что природные условия этого района оптимально соответствовали требованиям этой культуры. Здесь своего хлеба также не хватало.

В северных и западных губерниях расширялись площади под картофель, росла переработка картофеля на крахмал, а также строились винокуренные заводы. На Украине росли посевы сахарной свеклы и, соответственно, переработка ее на сахар.

Рост товарности усиливал расслоение крестьян. Натуральные хозяйства крестьян не конкурировали между собой, а на рынке конкуренция была неизбежна. К тому же именно в этом случае кулаки выступали в качестве скупщиков, получая от этого определенные преимущества.

Специализированное хозяйство стимулировало рост применения техники и иных сельскохозяйственных новшеств. В натуральном хозяйстве, где усилия и средства расплывались между несколькими отраслями, технический прогресс был практически невозможен. Поэтому рост товарности вел к росту производительности труда и увеличению производства сельскохозяйственной продукции. Это проявилось, в частности, в повышении урожайности. К концу XIX столетия Россия получала по 3,3 млрд. пудов зерна в год, вдвое больше, чем в первые годы реформы. Еще в большей степени выросли урожаи картофеля, льна и других технических культур.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что земельная реформа 1861 г. не затронула в целом земельно-правовые отношения России. Она была осуществлена на принципах, сформулированных при императоре Александре II:

собственность на землю сохраняется за прежними владельцами-помещиками;

крестьяне получают усадьбную оседлость и наделы на условиях последующего выкупа или отработки;

крестьяне выступают как социальный субъект земельно-правовых отношений только в составе общины;

всемерно должен быть обеспечен фискальный и казенный интерес при реорганизации земельных отношений⁷⁸.

К числу недостатков крестьянской реформы можно также отнести:

сохранение крупного помещичьего землевладения;

маленький размер крестьянских наделов у большинства крестьян, урожая с площади едва хватало, чтобы прокормить семью, не говоря уже о том, чтобы производить товарную продукцию по принципу фермерских (крестьянских) хозяйств в США или Западной Европе;

⁷⁸ Литвак Б.Г. Переворот 1861 года в России. М. 1991. С. 39.

отсутствие финансовых условий для развития крестьянского хозяйства. У мелкоземельных крестьян отсутствовали собственные средства для покупки тяглого скота, почвообрабатывающих орудий, удобрений, чтобы повысить продуктивность сельскохозяйственного труда;

сумма выкупа земельного надела, который сам крестьянин и обрабатывал, была явно завышенной. Из кабалы помещичьей крестьянин попадал в кабалу государственную, или в финансовую зависимость на длительный срок (до 49 лет), пока не расплатится за всю сумму, да еще с процентами. До отмены выкупных платежей (в 1907 г.) крестьяне России выплатили огромную сумму – более 2 млрд. руб.

В связи с отменой крепостного права в России была проведена ревизия законодательства. Были отменены законы и другие правовые акты, касающиеся крепостной зависимости крестьян, внесены изменения в Уголовное и Гражданское уложения. Были изданы второе и третье Полное собрание законов Российской империи. В него вошла значительная часть обновленного пореформенного законодательства. В то же время необходимо отметить, что все виды поземельной собственности и поземельных прав, зафиксированные Сводом законов, сохранились без существенных изменений. Освобождаемые крестьяне, приобретая статус «свободных сельских обывателей», имели земельные права с такими же ограничениями, какие существовали для частновладельческих земель сословно непривилегированных лиц. Более интенсивно сельское хозяйство стало переходить на капиталистические рельсы, возросла специализация хозяйств, а, следовательно, товарность производства и производительность труда.

Подводя итог изучению данного периода и сопоставляя его с предыдущим историческим периодом, можно сделать следующие выводы:

феодално-крепостнические тенденции в регулировании земельных отношений России противоречили рыночным отношениям, в которые вступила Россия;

земельная реформа по Манифесту от 19 февраля 1861 г. начала разрушать тормозящий развитие страны феодално-крепостнический строй;

с учетом закоренелых традиций феодализма в России, ее особого природно-экономического положения резкая ломка феодальных отношений в земледелии была чревата социальными потрясениями, а поэтому Секретный комитет при разработке нормативных актов руководствовался принципами постепенности и осторожности. Такой подход привел к замене феодално-крепостнических земельных отношений в России общинной формой землевладения, которая тормозила проникновение рыночных отношений в земледелие;

общинная форма землевладения вскоре также стала тормозом развития сельского хозяйства России, и со всей остротой встал вопрос о ее реформации.

Произведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что крестьянская реформа была юридическим актом, обозначившим хронологическую границу между феодализмом и капитализмом в России. За этой реформой в 60-х гг. последовали другие, в результате которых Россия встала на путь буржуазного (капиталистического) развития.

В результате аграрной реформы помещики не только сохранили за собой огромные земельные площади и дешевую рабочую силу, но и в целом сохранили свой доход, который получали до отмены крепостного права.

Проведение крестьянской реформы способствовало развитию капитализма и в других областях, прежде всего, в легкой промышленности и машиностроении. В городах обозначился приток населения из деревни, появился рынок свободной рабочей силы, без чего развитие капитализма при наличии любых капиталов абсолютно невозможно. Можно сказать, что начало капиталистического развития России имеет точную дату: 19 февраля 1861 года.

Вслед за крестьянской реформой были проведены и другие: судебная, земская, городская, военная, а также реформы в области образования

Разрешение спора между сторонниками общинного и подворного землевладения началось после неудач в Русско-японской войне 1904 г. и революции 1905 г.

ГЛАВА 4. ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ В ПЕРИОД С 1906 ПО 1917 ГГ.

4.1. Причины, цель и этапы проведения столыпинской аграрной реформы

В начале XX в. Россия представляла собою страну, где самые передовые формы развития капитализма (концентрация производства, монополистический, финансовый капитал, высокие темпы экономического развития) переплетались с феодальными пережитками. Развитие капитализма в России соседствовало с сохранением крупного помещичьего землевладения. 30 тыс. крупных помещиков владели 70 млн. десятин земли, что составляло почти половину всех земельных наделов того времени. Развитие капитализма сдерживалось остатками крепостничества. Наличие в стране передового промышленного производства в сочетании с остатками крепостничества в деревне, жесткая эксплуатация рабочих и крестьян, обнищание народных масс по причине русско-японской войны, а также поразившего страну аграрного кризиса, связанного с малоземельем крестьян вследствие реформы 1861 г., вызвали революционную ситуацию в стране в 1905–1907 гг. В свою очередь, социальные потрясения, встряхнувшие страну, подтолкнули правительство к проведению земельной реформы,

вошедшей в историю под названием столыпинской, а также ряду иных преобразований. Нерешенность аграрного вопроса, нехватка земли у крестьян, вышедших из крепостного права, отсутствие денег для выкупа своей земли вызвали общее недовольство у сельского населения страны. Всего с 1900 по 1904 г. произошло 670 крестьянских выступлений, в несколько раз больше, чем перед отменой крепостного права. Крестьянские волнения охватили 80% всей территории страны. Это свидетельствовало о росте революционной активности беднейших слоев населения. Для усмирения крестьян царское правительство все чаще применяло не только полицию, но и армию.

Столыпинская аграрная реформа была, как известно, второй после реформы 1861 г. «чисткой» земель для развития аграрного капитализма по консервативному, буржуазно-помещичьему («прусскому») пути. В этой связи необходимо напомнить о сути двух путей капиталистической аграрной эволюции и особенностях их проявления в России, так как без учета этого обстоятельства невозможно раскрыть ее истинный характер, причины и историческое значение.

Суть двух путей состояла в следующем. Капиталистическое развитие может идти, имея во главе крупные помещичьи хозяйства, постепенно становящиеся все более капиталистическими. Оно может идти также, имея во главе мелкие крестьянские хозяйства, развивающиеся по пути капиталистического фермерства. В.И. Ленин эти два пути развития называл путем «прусского» и путем «американского» типа соответственно⁷⁹.

Объективно-исторически возможными были лишь два пути буржуазной аграрной эволюции (в их различных вариантах) в силу того, что формы организации сельскохозяйственного производства, предшествующие капитализму, исчерпывались крупным помещичьим и мелким крестьянским хозяйством. И хотя оба они представляли собой типы прогрессирующего аграрного развития, условия этого прогресса, особенно в период утверждения аграрного капитализма, были существенно различными для широких крестьянских масс. Развитие по «прусскому» пути характеризовалось максимальным сохранением «помещичьих хозяйств, помещичьих доходов, помещичьих приемов эксплуатации». «Американский» путь обеспечивал «в наибольших, возможных вообще при данном уровне культуры, размерах благосостояние крестьянства, уничтожение всех крепостнических приемов эксплуатации, расширение свободного крестьянского землевладения»⁸⁰.

При наличии объективных исторических предпосылок развитие по «прусскому» пути могло быть обеспечено реформами, проводимыми государством, выражающим интересы помещиков, а по «американскому»

⁷⁹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 16. С. 215.

⁸⁰ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 16. С. 216.

пути – победой буржуазно-демократической революции, устраняющей все полукрепостнические пережитки и прежде всего их основу – дворянско-помещичье землевладение. Поэтому первый из этих путей был реформистским, а второй – революционным.

Прежде всего, следует указать на то, что в Европейской России и к моменту отмены крепостного права, и в течение всей эпохи капитализма господствующее положение в сельскохозяйственном производстве занимало крестьянское хозяйство. Так, в основной отрасли этого производства, то есть в земледелии, в 50-х гг. XIX в. на долю помещиков приходилось всего 21,9% от общего количества посевов⁸¹.

Важные изменения произошли и на рынке в отношении крестьянского и помещичьего производства хлеба. Как показывают подсчеты, если в середине XIX в. помещики производили немногим более половины товарного хлеба, то в конце эпохи капитализма – лишь пятую часть⁸².

Аналогичным было положение и в сфере животноводства. Так, на долю частновладельческого (помещичьего по своим размерам) хозяйства в 1900 г. приходилось 15,3% лошадей, а всего скота 17,9% от общего поголовья⁸³.

Естественно, соотношение крестьянского и помещичьего хозяйства в различных регионах было неодинаковым. Помещичье хозяйство было наиболее широко распространено в западных районах страны (Эстония, Латвия, Литва, западные губернии Белоруссии и Украины). В начале XX в. большая часть товарного хлеба производилась в этих регионах помещиками⁸⁴. Господствующее положение крестьянского хозяйства в сельскохозяйственном производстве к моменту крестьянской реформы 1861 г. было обусловлено особенностями аграрного развития России в эпоху феодализма. Важнейшая из них состояла в широком распространении системы государственного феодализма. Даже во многих районах Европейской России (прежде всего на северных, восточных и южных ее окраинах) государственные крестьяне составляли подавляющую часть сельского населения, не знавшего помещичьего хозяйства и помещичьего гнета. Поэтому с учетом того, что более 70% помещичьих крестьян находилось на барщине, крестьянское хозяйство все время оставалось ведущей формой организации сельскохозяйственного производства.

Другим существенным фактором, обуславливавшим ведущую роль крестьянского хозяйства и особенно специфику ведения помещичьего хозяйства, была крестьянская община с системой уравнительных земельных переделов и круговой порукой. В районах распространения такой общины (великорусские, восточно-белорусские и украинские левобережные губер-

⁸¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 16. С. 230, 406.

⁸² Там же. С. 188–190.

⁸³ Там же. С. 187.

⁸⁴ Там же. С. 190–191.

нии) при всей ограниченности возможностей к уравнительности силу того, что каждый крестьянин имел право на надел и получал его, сдерживалось образование слоя крестьян, не имевших земли и своего хозяйства⁸⁵.

Особенно важным следствием указанного положения было то, что в период крепостничества подавляющая часть помещиков, ведущих свое хозяйство и эксплуатировавших крестьян на барщине, не имела собственной производственно-технической базы (рабочий скот и сельскохозяйственные орудия) или она была крайне неразвитой. Помещики имели возможность пользоваться не только даровым трудом крепостных крестьян, но и их рабочим скотом, инвентарем и т. д. Тем самым не был накоплен опыт ведения хозяйства на основе собственной производственно-технической базы и эксплуатации лишённого средств производства крестьянства.

Помещичье хозяйство было не в состоянии быстро перестроиться на капиталистический лад после отмены в 1861 г. крепостного права. Сама эта неготовность, а также нежелание лишиться дарового крепостного труда обусловили, с одной стороны, сохранение после реформы не только привилегированного дворянского землевладения, но и целого ряда других факторов, связывавших крестьянское хозяйство с помещичьим (отрезки земли у крестьян, высокие выкупные платежи, право замены угодий и переселения крестьянских усадеб, помещичья власть над деревней вплоть до сохранения телесных наказаний и т. п.), а с другой стороны, потребовали переходного периода, необходимого для создания в помещичьем хозяйстве условий для буржуазной организации этого хозяйства. В результате процесс перехода крестьян на выкуп растянулся на несколько десятилетий, и крестьянское хозяйство не могло утвердиться как самостоятельная и свободная форма сельскохозяйственного производства, а также возникла отработочная система помещичьего хозяйства, во многом сохранявшая его крепостнические черты (крестьянин отрабатывал у помещика со своим рабочим скотом и инвентарем аренду земли и различные ссуды). В итоге крестьянское хозяйство оказалось под мощным гнетом феодально-крепостнических пережитков, ограничивавших потенциальные возможности его развития. Обычно основное выражение этого гнета заключалось в отработках. Безусловно, отработки – сильнейшее проявление помещичьего гнета, наиболее очевидное по своей экономической неадекватности (компенсация трудовых затрат крестьян была здесь примерно вдвое ниже, чем при свободной продаже рабочей силы) и рутинности организации поме-

⁸⁵ Иным в этом отношении было положение в западных районах, где отсутствовало уравнительное общинное землепользование, и поэтому существовал значительный слой безземельных и малоземельных крестьян, не имевших собственного хозяйства или ведущих его в крайне ограниченных размерах. См., напр.: Очерки экономической истории Латвии (1900–1917 гг.). Рига, 1968; Очерки экономической истории Латвии (1860–1900 гг.). Рига, 1972; Ниедре О. Социальная структура крестьянства Прибалтики (в первые десятилетия XX века). Рига, 1986.

щичьего хозяйства. Однако при незначительном его объеме и снижении гнет отработок не был столь тягостным для крестьян, как это представляется на первый взгляд. В самом деле, если бы в начале XX в. весь объем производства в помещичьем хозяйстве базировался на отработках первого рода, то и тогда, при том, что на долю помещиков приходилось не более десятой части сельскохозяйственного производства, отработки не были бы для крестьян невыносимыми. Кроме того, следует иметь в виду, что такая форма обработочной системы, как издольщина (при предоставлении помещиками не только земли, но и посевных материалов), была для крестьян, располагавших определенными избыточными сравнительно с имеющимся наделом трудовыми ресурсами и средствами производства, но не обладавших денежными средствами для аренды земли, экономически выгодна. Она позволяла несколько расширить свое хозяйство без риска потерять денежный капитал в случае неурожая. Крестьянин терял здесь лишь свой труд⁸⁶.

Отработки, несмотря на их сокращение, сохранились вплоть до 1917 г. По данным сельскохозяйственной переписи 1916 г., учет соотношения площадей посевов и количества рабочего скота в помещичьем хозяйстве показывает, что помещики могли обработать своим рабочим скотом в Европейской России в целом только примерно две трети своих посевов⁸⁷. Это свидетельствует о медленном развитии капитализма в помещичьем хозяйстве и широком распространении рутинных, полуфеодальных форм его организации в течение всей эпохи капитализма.

Однако значительно более мощным прессом, ограничивающим развитие крестьянского хозяйства, были те платежи, которые несло крестьянство за выкуп наделных, покупку и аренду помещичьих земель. Известно, что к 1906 г. крестьяне выплатили 2,5 млрд руб. выкупных платежей. С начала 60-х гг. XIX в. до 1910 г. они затратили 8 млрд руб. на покупку частновладельческих земель. Кроме того, крестьяне арендовали у помещиков как минимум 20 млн дес. земли. В конце XIX – начале XX в. на это уходило ежегодно примерно 150 млн руб., а в период столыпинской аграрной реформы – не менее 250 млн руб. Следовательно, крестьяне уплатили помещикам несколько миллиардов рублей за аренду земли. В целом за период капитализма эта плата, безусловно, превысила 10 млрд руб. Это был мощнейший пресс, ограничивающий развитие крестьянского хозяйства. Громадные ресурсы были изъяты из производственной сферы, так как помещики, которым досталась подавляющая часть этих средств, тратили их чаще всего непроизводительно. Однако помещики имели средства не только от развития крестьянского хозяйства. Они получали также огромные

⁸⁶ Ковальченко И.Д. Аренда земли бывшими помещичьими крестьянами в начале 80-х годов XIX в. // Из истории экономической и общественной жизни России. М., 1976. С. 53.

⁸⁷ Подсчет сделан по книге: Предварительные итоги сельскохозяйственной переписи 1916 г. Вып. 1. Европейская Россия. СПб., 1916.

ссуды под залог земли в коммерческих земельных банках и Дворянском государственном земельном банке. К началу 1915 г. этими банками было выдано 3545,1 млн руб. ссуд⁸⁸.

Наконец, привилегированное помещичье землевладение создавало общую неблагоприятную экономическую конъюнктуру как для развития сельскохозяйственного производства, так и для прогресса на основе капиталистических отношений национального хозяйства в целом. Тормозящая роль помещичьего землевладения и хозяйства приобрела наибольшую остроту в начале XX в. В это время развитие промышленного капитализма достигло высокого монополистического уровня. На новый уровень вышло и развитие аграрного капитализма. В начале века происходило интенсивное формирование единого аграрного капиталистического рынка. Вслед за появлением во второй половине XIX в. единого товарного рынка на основную сельскохозяйственную продукцию в начале XX в. в основном сложился единый рынок на средства производства и рабочую силу. Однако для завершения его формирования необходим был единый рынок на основное средство сельскохозяйственного производства – землю. Но в силу ограниченности этого рынка (из свободного товарного оборота были исключены наделные земли в Европейской России, которые составляли, по земельной переписи 1905 г., 138,8 млн дес. против 101,7 млн дес. частновладельческих земель⁸⁹) и господства на нем привилегированного помещичьего землевладения в начале XX в. формирование его находилось лишь в самой начальной стадии⁹⁰. От этого страдало прежде всего крестьянство, так как отсутствие единого земельного рынка приводило к тому, что в России арендные цены не соотносились с реальной стоимостью земли. Помимо учета этой стоимости аренда включала в себя еще и экономически не обоснованный налог землевладельца на арендатора, опирающийся на земельную монополию, привилегии помещичьего землевладения и нужду крестьян в земле. Этим и обуславливались огромные затраты крестьян на аренду земли. С другой стороны, неразвитость земельного рынка, задерживая формирование единой средней нормы прибыли в сельском хозяйстве, исключала формирование единой средней нормы прибыли и в национальной экономике в целом. Тем самым ограничивался свободный перелив капиталов из одной сферы в другую, что является неременным условием производственного прогресса на основе законов рынка (законы стоимости, средней нормы прибыли, свободы хозяйственной деятельности и конкуренции). К сожалению, указанные аспекты тормозили развитие аграрного про-

⁸⁸ Материалы по истории аграрных отношений в России в конце XIX – начале XX в. Статистика долгосрочного кредита в России. М., 1980. С. 38–39.

⁸⁹ Проскурикова Н.А. Размещение и структура дворянского землевладения Европейской России в конце XIX – начале XX в. // История СССР. 1973. № 1. С. 59.

⁹⁰ Ковальченко И.Д., Милов Л.В. Всероссийский аграрный рынок. XVIII – начало XX в. М: 1974. Гл. 8.

гресса и крестьянского хозяйства, а также национальной экономики в целом⁹¹.

Таким образом, в пореформенную эпоху и помещичье, и крестьянское хозяйства развивались по пути капитализма, и к началу XX в. капиталистические отношения в обоих типах хозяйств играли ведущую роль. Однако уровень аграрного капитализма был низким, и его развитие сочеталось с многочисленными полукрепостническими пережитками⁹². В крестьянском хозяйстве господствующее положение занимал мелкокапиталистический уклад, основой этого хозяйства служил семейный труд. Собственно капиталистическое фермерское хозяйство, базой которого был наемный труд, играло незначительную роль.

Важной особенностью капиталистического развития деревни было наличие многочисленного слоя беднейшего крестьянства и увеличение его при сокращении зажиточной прослойки в конце XIX – начале XX в. По данным военно-конских переписей, в 1888–1891 гг. безлошадные и однолошадные дворы в губерниях Европейской России составляли 55,8% всех дворов, а дворы с четырьмя и более лошадьми – 10,7%. Тем самым, с одной стороны, в деревне наличествовала широкая социальная основа для революционных настроений, с другой – неустойчивое положение зажиточного крестьянства приводило в условиях растущего давления на деревню к его стремительному сокращению, что ограничивало возможности для превращения зажиточных крестьян в буржуазных фермеров. Все это порождало общее недовольство существующим положением.

В помещичьем хозяйстве господство капиталистических отношений сочеталось с сохранением привилегированного, феодального по своей природе землевладения, служившего основой для экономического и другого давления на крестьянство. Следствием этого было то, что в стране сформировался новый социальный слой, представители которого выступали и как организаторы капиталистического сельскохозяйственного производства, и как носители полукрепостнических форм землевладения и кабальных форм эксплуатации крестьянства. Одни и те же лица одновременно были и капиталистами-аграриями, и помещиками-полукрепостниками.

Альтернативный характер становления в стране аграрного капитализма вызвал острейшую борьбу, охватывающую все классы, социальные слои и общественно-политические силы, а аграрно-крестьянский вопрос был основным вопросом общественной жизни в течение всей эпохи капитализма. И хотя объективно-исторические предпосылки для торжества

⁹¹ Лишь в работе А.М. Анфимова «Крупное помещичье хозяйство Европейской России. Конец XIX – начало XX века» (М., 1969) ряд из них получил конкретное освещение.

⁹² Ковальченко И.Д., Селунская Н.Б., Литваков Б.М. Социально-экономический строй помещичьего хозяйства Европейской России в эпоху капитализма. М., 1982. С. 112; Ковальченко И.Д., Моисеенко Т.Л., Селунская Н.Б. Социально-экономический строй крестьянского хозяйства Европейской России в эпоху капитализма. М., 1988. С. 131.

«крестьянского» капитализма имели под собой несравненно более широкую основу, чем капитализма «помещичьего», исход борьбы двух путей определялся соотношением социальных сил. К началу XX в. неизбежность, если можно так выразиться, прямой «схватки» этих сил стала очевидной. Во время революции 1905–1907 гг. решался вопрос о создании условий, необходимых для победы «крестьянского» типа капитализма в буржуазном аграрном развитии. Но революция потерпела поражение, и такие условия не были созданы⁹³. Естественно, помещики и самодержавное государство должны были предпринять усилия для укрепления своего господства и обеспечения главенства помещиков в аграрном строе страны и, в конечном счете, торжества консервативного типа капиталистической аграрной эволюции. Столыпинская аграрная реформа и должна была решить эту задачу.

В столыпинский период пресекалась всякая попытка решить проблемы малоземелья крестьянства за счет помещиков. Например, когда главноуправляющий землеустройства и земледелия Н.Н. Кутлер разработал к концу 1905 г. проект аграрной реформы, в центре которой был поставлен вопрос о принудительном наделении крестьян землей за счет отчуждения части помещичьих угодий, то в его проекте усмотрели революционный дух, давление определенных партий. Проект был отклонен, а Кутлер Указом от 4 февраля 1906 г. уволен и заменен Кривошеиным, проводившим столыпинскую аграрную политику. Не были приняты во внимание и доводы Кутлера о том, что «слишком упорное отстаивание принципа неприкосновенности частной собственности... может привести при современных условиях к тому, что владельцы лишатся всего, и притом на самых разорительных условиях...»⁹⁴.

Как свидетельствуют правительственные документы конца XIX – начала XX в., основной целью столыпинской аграрной реформы являлось насильственное разрушение крестьянской земельной общины и создание на ее основе новой системы земледелия, порождающей господство крепких хозяев (кулаков, фермеров – каждая политическая доктрина называет их по-своему), являющихся опорой царизма, но при сохранении помещичьего землевладения. Для выполнения поставленной цели реформаторы пытались решить следующие задачи: сломать общинные устои, перераспределить между крестьянами общинные земли, облегчить покупку земельных угодий, создать условия для переселения крестьян в Сибирь, где были огромные массивы неосвоенных земель, в том числе принадлежащих царской семье. Сам П.А. Столыпин, выражая позицию правительства в своих вы-

⁹³ Следует обратить внимание на важность более широкого и глубокого рассмотрения причин поражения революции 1905–1907 гг. Представляется, что любая буржуазная революция не может победить без поддержки буржуазии. Думается, что отказ российской буржуазии от такой поддержки не сводится, как чаще всего полагают, к одним общественно-политическим мотивам, но имеет свои более глубокие корни.

⁹⁴ Зак А.Н. Крестьянский поземельный банк. М., 1911. С. 439–447.

ступлениях в Думе, отстаивая реформу, говорил: «Не беспорядочная раздача земель, не успокоение бунта подачками – бунт погашается силой, а признание неприкосновенности частной собственности и, как следствие, отсюда вытекающее, создание мелкой личной собственности, реальное право выхода из общины и разрешение вопросов улучшенного землепользования – вот задачи, осуществление которых правительство считало и считает вопросами бытия русской державы»⁹⁵. В другой речи он подчеркивал, что, проводя реформу, правительство «ставило ставку не на убогих и пьяных, а на крепких и сильных»⁹⁶.

Лидер крайне правых Н.Е. Марков-второй приветствовал «появление нового класса крестьян – мелких собственников или крестьян – помещиков... ибо они дадут больше пищи народу, а следовательно, от их появления народу будет лучше». Те, кто требует отчуждения частной земли, «стоят за голод и нищету народа»⁹⁷. Помещик-октябрист А.Д. Голицын оценивал общину как стоячее болото, которое дает «послушный материал для всякого рода массовых выступлений». Путь к прогрессу деревни, по его мнению, – свободная от гнета общины личность, просвещение, культура и ограждаемый законом упорный частный труд»⁹⁸. Кадет А.Е. Березовский указывал, что «теперь истинный план и расчеты правительства не скрываются и им самим; оно откровенно говорит, что эта мера (аграрная реформа) необходима для того, чтобы приступить к насаждению крепкого крестьянского хозяйства»⁹⁹. Фракция трудовиков в III Думе полагала, что указ от 9 ноября 1906 г. «преследует политическую цель расслоения деревни на зажиточное меньшинство, которое должно явиться прочной опорой правительства и земледельческого класса, и экономически зависимую и политически совершенно бесправную массу». «Он выгоден главным образом помещикам и фабрикантам, так как значительно увеличивает предложение труда и понижает и без того крайне низкую заработную плату»¹⁰⁰. «Правительство поняло, – подчеркивал В.И. Ленин, – что вся масса крестьян против него, и оно старается найти себе союзников из крестьянских богатеев»¹⁰¹. Социально-экономическую и общественно-политическую направленность реформы можно резюмировать словами немецкого свидетеля профессора Ауагена: «В широкие крестьянские массы, – писал он, – вгоняется клин путем создания слоя крепких крестьян-собственников. Уважая свою собст-

⁹⁵ Сборник речей. СПб., 1912. С. 45–46.

⁹⁶ Сидельников С.М. Аграрная реформа Столыпина: сборник материалов. М., 1973. С. 278.

⁹⁷ Там же. С. 282–283.

⁹⁸ Там же. С. 287.

⁹⁹ Там же. С. 251.

¹⁰⁰ Ленин В.И. Полное собрание сочинений, Т. 20. С. 77.

¹⁰¹ Герасименко Г.А. Указ. соч. С. 22.

венность, они создадут в среде самого крестьянства прочную почву для охраны крупного землевладения»¹⁰².

Рассмотрим, какими методами и инструментами решались поставленные задачи.

Столыпин, будучи главой царского правительства, предполагал проведение умеренных буржуазных реформ при сохранении самодержавной власти. По его мнению, с помощью реформы можно превратить Россию в правовое государство. В правительственном документе от 24 августа 1906 г. объявлялось о намерении провести целый ряд социально-экономических реформ и политических новаций. Центральным среди них был аграрный вопрос.

Столыпинская аграрная реформа проводилась поэтапно. Она предполагала увеличение количества мелких собственников земли за счет отмены выкупных платежей сначала наполовину, а затем и полностью.

Для претворения реформы в жизнь был принят ряд указов, вносящих коренные изменения в сложившуюся систему земельных правоотношений того времени:

Указом от 3 ноября 1905 г. расширена деятельность Крестьянского банка по скупке частноземладельческих земель и распродаже их крестьянам трудового типа на льготных условиях;

Указом от 8 ноября 1905 г. отменены выкупные платежи за наделные земли, отведенные крестьянам после реформы 1861 г.;

Указом от 12 августа 1906 г. произведена передача Крестьянскому банку удельных земель, которые были в сельскохозяйственном пользовании и не входили в состав лесных дач;

Указом от 19 сентября 1906 г. передана свободная часть кабинетских земель Алтайского округа казне для отвода их поселенцам;

Указом от 5 октября 1906 г. отменены некоторые правовые ограничения в отношении крестьян, им предоставлены «одинаковые в отношении государственной службы права» с другими сословиями и свобода поселений (живи, где хочешь, хоть в Сибири). Указом отменялись и телесные наказания по приговору волостных крестьянских судов;

Указом от 9 ноября 1906 г. был отменен закон 1893 г. о неприкосновенности крестьянских общин, владеющих землей. Крестьяне получали право выхода из общины с закреплением в личную собственность причитавшейся части общинной земли. III Государственная дума одобрила аграрные начинания Столыпина, и этот указ стал законом от 14 июля 1910 г.;

Указом от 15 ноября 1906 г. крестьянам предоставлено право закладывать Крестьянскому банку не только принадлежащие им, но и приобретенные от поселенцев наделные земли.

¹⁰² Статистика землевладения 1905 г. Свод данных по 50 губерниям Европейской России. СПб., 1907. С. 174–175.

Крестьянин мог требовать выделения пашни для посевов в одном месте в виде хутора или отруба. Отруб образовывался при выходе из общины, если крестьянин оставался в родной деревне. Из общего клина ему отрубали (выделяли) новый земельный участок. Хутор получался, когда крестьянин перебирался на новое место для жительства за пределы деревни, где ему намерили земельный надел. Для выхода из общины требовалось согласие сельского схода, а по истечении 30 дней, если согласия не было, разрешение на выход с землей давали земские чиновники, получившие распоряжение «препятствий не чинить».

В 1906–1907 гг. указами царя некоторая часть государственных земель была передана Крестьянскому банку для распродажи малоимущим крестьянам в кредит. Это тоже была идея П.А. Столыпина.

Крестьянскому банку было предоставлено право приобретения земель у помещиков для последующей продажи крестьянам в рассрочку на 55 лет под небольшие проценты. Иначе говоря, государство через банк поощряло создание и развитие фермерского хозяйства.

Переселенческое дело в России было начато и до столыпинской реформы. Законом 1890 г. было разрешено и стимулировано переселение крестьян в некоторые губернии Сибири, а законы 1892 и 1893 гг. расширили переселенческую сферу. Однако это переселенческое дело было связано с постройкой Сибирской железной дороги¹⁰³. Столыпинская же реформа имела иную цель – устранение малоземелья крестьян за счет освоения новых земель.

Малоземелье толкало крестьян на конфликты с помещиками, обладающими огромными земельными массивами, а поэтому столыпинская реформа представляла собой попытку вынести вспыхивающие очаги социальной напряженности на просторы Сибири, где они сами собой бы потухли (земли там достаточно), да и государству была большая выгода от освоения сибирских земель.

Другой стороной этой политики было совершенствование правоотношений по землеустройству: внося изменения в размеры землевладения и агрикультурную сторону крестьянского хозяйства, правительство стремилось найти исцеление его недугов в отыскании такой новой правовой оболочки, которая могла бы сама по себе устранить тормоза и преграды для развития крестьянского хозяйства и дать толчок его производительности и интенсификации. В основе указов от 4 марта и от 15 ноября 1906 г., Закона от 14 июня 1910 г., Положения о землеустройстве от 29 мая 1911 г. лежала индивидуализация крестьянского землевладения, замена общинного землевладения его личной формой.

¹⁰³ Гаевский П. Методы железнодорожной колонизации в Америке и их возможное применение в современных условиях России // О земле: сб. статей. Вып. 3. 1992. С. 11.

Указанными нормативными актами определялся статус двух групп обществ и селений: обществ и селений, не производивших общих переделов земель; обществ и селений, совершающих общие переделы.

Начало земельной реформе положил именной Высочайший указ, данный Сенату 4 марта 1906 г., содержащий следующие положения:

1. Об утверждении комитета по землеустроительным делам при Главном управлении землеустройства и землевладения;
2. Об утверждении губернских и уездных землеустроительных комиссий.
3. Об упразднении Комитета по земельным делам.

Комитет по землеустроительным делам создавался для организации и направления деятельности губернских и уездных землеустроительных комиссий в целях оказания помощи Крестьянскому банку в выполнении возложенных на него Манифестом от 3 ноября 1905 г. «Об отмене выкупных платежей» задач по покупке крестьянами земель. Он был учрежден при Главном управлении землеустройства и землевладения под председательством главного управляющего названным ведомством в составе: одного из товарищей (заместителей) главного управляющего; управляющих Государственным дворянским земельным и Крестьянским банками; представителей министерств императорского двора и уделов, внутренних дел, финансов и юстиции, а также государственного контроля.

В состав Комитета по землеустроительным делам входило по одному представителю от вышеуказанных министерств и ведомств. Он состоял из представителей всех заинтересованных организаций, что позволяло ему оперативно, на государственном уровне решать вопросы, связанные с земельной реформой.

Губернские и уездные землеустроительные комиссии были образованы для исполнения землеустроительных действий по переводу земли, а также содействия населению в установлении недостатков существующего землевладения и землепользования с учетом особых условий отдельных местностей. Их возглавляли в губерниях губернаторы, в уездах – предводители дворянства.

Главному управляющему землеустройством и землевладением было предоставлено право испрашивать кредиты: на содержание землеустроительных комиссий; содержание необходимых для их работ землемеров и техников; оказание населению денежной помощи при землеустройстве.

Так было положено начало землеустройству. В этот процесс стали включать не только определение границ (как при межевании), но и работу со всем землевладением и землепользованием, даже с их системами, отраслями хозяйств, а также расселение, производство, всю инфраструктуру (дороги, скотопрогоны, водопой и т. д.). Землеустройство приобретало политическую направленность, стало решать вопросы, связанные с образованием и

управлением землевладений и землепользований, новых сельских хозяйств, населенных мест и др.

С 1906 г. термин «землеустройство» в России стал прочно входить во все сферы общественной деятельности (политику, образование, науку экономику).

Для развития товарного крестьянского хозяйства правительство П.А. Столыпина в 1906–1911 гг. организовало землеустроительные мероприятия по устранению внутриселенской чересполосицы, образованию хуторов и отрубов, в которых хотело найти опору, так как революция 1905 г. показала, что общинное крестьянство больше не поддерживает царский режим.

Земля крестьян, вышедших из общин, переходила в личную собственность главы семьи (домохозяина). Прежний семейный принцип общинного землепользования заменялся личным наследственным правом собственности на землю.

Содержание землеустройства как основного механизма осуществления земельной реформы, выбранного правительством, определялось Законом от 14 июня 1910 г. «Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении» и Законом «О землеустройстве», одобренным Государственным Советом и Государственной думой и утвержденным Николаем II 29 мая 1911 г., а также «Положением о землеустройстве», принятым в развитие последнего закона и изданным в 1912 г.

Законом от 14 июня 1910 г. были приняты дополнительные меры по разложению общины и образованию хуторов. Независимо от желания крестьян, общины, которые в течение 24 лет не осуществляли передела земель, считались перешедшими к подворному владению. Каждый двор получал право закрепить в личную собственность все земли, которыми пользовался, в том числе незаконно присоединенные. Кроме того, он мог требовать от общества выделения земель в одном месте взамен многочисленных чересполосных участков, разбросанных на значительном расстоянии друг от друга, что, по сути дела, требовало передела всей общинной земли.

Раздел земли на хутора и отруба допускался даже при условии, если этого требовала только пятая часть домохозяйств. По закону каждый получивший землю в личную собственность мог свободно ею распоряжаться: дарить, закладывать, завещать, продавать.

Техники и методики межевания для осуществления всех этих видов работ явно не хватало. Если до 1906 г. основным видом землеустроительных работ являлось межевание, представляющее собой, по сути дела, установление (восстановление) границ землевладений и землепользований и их техническое и юридическое оформление, то с начала столыпинской реформы землемерные работы стали дополняться инженерными действиями и экономическими расчетами по рациональному устройству всей охватываемой земельным переделом территории.

В «Положении о землеустройстве» были определены действия, которые необходимо было осуществить в ходе земельной реформы.

1. Выдел земель отдельным селениям сельских обществ.

2. Выдел земель выселкам и частям селений.

3. Выдел отрубных участков отдельным членам сельских обществ и имеющим отдельное владение селениям.

4. Полное по целым сельским обществам и имеющим отдельное владение селениям разверстание угодий между членами общества или селения на отдельные участки.

5. Уничтожение чересполосицы земель с прилегающими владениями.

6. Разверстание к одним местам (на отрубные участки) земель разного владения, включенных в одну дачу.

7. Раздел угодий, находящихся в общем пользовании крестьян и частных владельцев.

8. Отграничение подлежащих землеустройству земель от смежных владений в тех случаях, когда предварительное установление внешних границ необходимо для использования вышеперечисленных землеустроительных действий.

Все эти действия должны были осуществляться с учетом качества и местоположения земель, состава земельных угодий и их пригодности под пашню, выгон, сенокос, сады, а также требований создания компактных землевладений и землепользований, ликвидации чересполосицы, дальнотемелья, вклинивания, вкраплений и других недостатков. Цель их – создание устойчивых крестьянских хозяйств и сельскохозяйственных имений с севооборотами, осушенными и орошаемыми землями, правильно осуществленными культурно-техническими мероприятиями.

В практику межевых работ стали входить проекты землеустройства, на основании которых после их согласования и утверждения проводились: разделение общинных земель, устройство хуторов и отрубов, переселение крестьян. По данным Главного управления землеустройства и землевладения, Департамента государственных земельных имуществ, уже на 1 января 1909 г. землеустроительными комиссиями по 46 губерниям России были составлены проекты землеустройства для 86 тыс. дворов на площади 910 тыс. дес. по единоличному и почти такое же число проектов на площади свыше 300 тыс. десятин по групповому землеустройству. Для 76 тыс. дворов проекты были перенесены в натуру. За эти годы с ходатайством о землеустройстве в комиссии обратилось 607 тыс. домохозяйств.

В Государственной думе, говоря о роли землеустройства в осуществлении аграрных преобразований, П.А. Столыпин заявил: «Землеустроительные начинания правительства имеют не только экономическое, но и глубоко общественное и политическое значение»¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Сидельников С.М. Аграрная реформа Столыпина: сборник материалов. М.: 1973. С. 278.

Работы требовали больших денежных средств, должны были выполняться квалифицированными специалистами, знающими не только правовую и техническую, но и экономическую, организационно-хозяйственную, природоохранную стороны землеустройства.

Для осуществления землеустройства правительство изыскивало денежные средства. Так, за 7 лет, с 1906 по 1913 г. включительно, на содержание землеустроительных организаций было отпущено около 63 млн руб., на выдачу крестьянам ссуд и пособий при землеустройстве – свыше 22 млн. Если добавить расходы на мелиоративные работы и агрономическую помощь, а также ассигнования из средств государственного Крестьянского банка, получится, что общая сумма затрат правительства значительно превысила 100 млн руб.¹⁰⁵ Это связано с тем, что землеустроительная политика преследовала две основные цели: формирование хуторских хозяйств как наиболее удачной для хозяйствования формы размещения угодий и сосредоточение истощенных земель, являющихся собственностью многих крестьян, в руках немногих экономически сильных крестьян-фермеров.

Исследования показывают, что проведение данной землеустроительной политики осложнялось двумя обстоятельствами: рядом несовершенств содержания правового регулирования и перегибами, допускаемыми исполнителями на местах. Например, не были в должной мере предусмотрены семейные разделы земель (при создании новых семей, что неизбежно), а из-за этого хуторская политика, устраняющая на первых порах чересполосицу, привела бы к еще большей чересполосности и распылению крестьянских земель. При проведении землеустроительной политики исполнителей охватывала «хуторомания», землеустроители порой насильно заставляли крестьян переселяться на хутора; скупка земель в некоторых местностях начала принимать угрожающие размеры и т. п.¹⁰⁶

Кроме того, колебания происходили и на уровне центрального аппарата России, из-за чего на места поступали противоречивые указания. Так, через несколько дней после появления Высочайшего указа Сената о переводе крестьян в положение полноправных сельских обывателей он был отменен Циркулярным письмом Министерства внутренних дел России.

Напряженная обстановка в стране, вызванная революционными выступлениями народных масс, усиливала эти колебания, доводя до столкновений между отдельными государственными органами. Например, «Особое совещание», возглавляемое графом Витте, было за постепенное изменение общинного землевладения крестьянства и устранение сословной крестьянской замкнутости. Законодательная же комиссия МВД России отстаивала прямо противоположное – она требовала всеми мерами сохранять сослов-

¹⁰⁵ Молва. 1832. № 48.

¹⁰⁶ Кофод А. Русское землеустройство. СПб. 1913. С. 112; Он же. Хуторское расселение. СПб, 1907.

ную обособленность крестьян и поощрять существование земельной общины с ее порядком и традициями. Нормы земельного права, регулировавшие в России землевладение и землепользование, были весьма пестры и разнообразны, разбросаны в разных частях Свода законов Российской империи, что объяснялось различием прав на землю в зависимости от характера вещного объекта, их субъектов, способов владения, направлений государственной политики в изменяющихся условиях.

В результате столыпинского законодательства в России вместо единой системы землепользования образовалось множество форм землепользования: помещичье, общинное, подворное, хуторское, отрубное. Кроме того, существовали многочисленные формы собственности, введенные еще в прошлых веках. В период столыпинской аграрной реформы окончательно сложился и устоялся до октябрьского переворота 1917 г. следующий режим земельного строя (табл. 3).

Таблица 3. Режимы земельного строя в период столыпинской реформы

Режим земельного строя	Характеристика
Государственные земли	<p>Земли, определенные законом, как все имущество, не принадлежащее никому в особенности. Таковы казенные земли, пустопорожные и дикie поля, леса, морские берега, озера, судоходные реки и их берега. Если земли состояли в ведомстве казны, то они именовались также казенными¹⁰⁷.</p> <p>Порядок управления государственным имуществом, а значит и землями, и все права, связанные с их обладанием, содержались в Сводах учреждений и Уставах о казенном управлении¹⁰⁸.</p> <p>Земли, имевшие чисто стратегическое и военное значение (занимаемые крепостями и другими сооружениями), не могли быть предметом товарного оборота. Казенные же земли могли предоставляться в пользование частным лицам. Временным правительством в марте 1917 г. удельные и кабинетские земли были включены в состав государственных земель</p>
Монастырские земли	<p>Православному духовенству отводились лучшие земли в увеличенном размере. Одновременно архиерейским домам и монастырям не запрещалось приобретать в собственность всякого рода ненаселенные недвижимые имения, как покупкой, так и через дар или завещания от частных лиц¹⁰⁹. Ограничения в праве собственности монастырей и архиерейских домов были двух видов: а) запрет на владение или приобретение недвижимых имений¹¹⁰; б) запрет на отчуждение в посторонние руки земельных угодий, отведенных им казной¹¹¹. Правовой режим церковных и монастырских земель и источники их образования почти не отличались друг от друга</p>

¹⁰⁷ Свод законов Российской империи. СПб. 1914. Т. X. Ч. 1. Ст. 406.

¹⁰⁸ Там же. Ст. 421.

¹⁰⁹ Свод законов Российской империи. СПб. 1910. Т. VIII. Ч. 1. Ст. 1–3.

¹¹⁰ Свод законов Российской империи. СПб. 1910. Т. IX. Ст. 439.

¹¹¹ Там же. Ст. 433.

Майоратные земли	<p>Их правовой институт утвердился в России в XIX веке. Правовой режим был специфичен следующим:</p> <p>а) этот вид землевладения возникал по инициативе царя, который своей властью жаловал имения отдельным преданным ему сановникам на праве майората (потомственного владения);¹¹²</p> <p>б) майоратное владение не могло быть дробимо, отчуждаемо, закладываемо или иным путем уменьшаемо;¹¹³ в) имение в целом переходило только к старшему наследнику. Остальные наследники не только не получали никакой части из имения, но даже не могли требовать какого-либо вознаграждения. С прекращением наследников мужского пола майоратное имение отбиралось в казну. Законом от 21 октября 1906 г. владельцам майоратных имений было разрешено отчуждать крестьянам за деньги участки из состава этих имений. Данное изменение было внесено для расширения крестьянского землевладения</p>
Частновладельческие земли	<p>До столыпинской реформы данное право принадлежало исключительно дворянам-помещикам. Лишь Указом от 9 ноября 1906 г. субъектом права собственности на надельную землю был признан и крестьянин</p>
Посессионные земли	<p>Особенности их правового режима выражались в наличии ограниченной частной собственности. Например, по одному земельному спору Сенат указал, что «посессионное право есть право частной собственности, но неполное, ограниченное условиями, вытекающими из назначения горнозаводской деятельности»¹¹⁴.</p> <p>Субъектами права собственности посессионных земель были владельцы посессионных заводов (имеющие пособие от казны или в людях, или в землях, или в лесах, или в рудниках)</p>
Общественные земли	<p>Правовой режим их в законодательстве России не был разработан. В ст. 414 т. X Свода законов Российской империи было дано лишь общее перечисление субъектов права собственности на общественные земли: это города и городские общества; дворянские общества; общества сельских обывателей; земства и земские учреждения.</p> <p>Отсутствовало четкое определение того, что нужно понимать под общественными землями.</p> <p>Общественные земли оказались в числе земель, на национализации которых настаивали крестьяне в 1917 г., однако они, вероятно, имели в виду не всех субъектов права собственности на общинные земли, а помещичьи товарищества, которых к тому времени было свыше тысячи и они владели около 4 млн десятин земли</p>

Возникновение в России земель различных форм собственности и с разнообразным режимом использования привело к выделению в составе

¹¹² Свод законов Российской империи. СПб. 1910. Т. X. Ч. 2. Ст. 494, 1214.

¹¹³ Там же. Ст. 509.

¹¹⁴ Решение гражданского кассационного департамента. СПб. 1899. № 56.

российского права особой отрасли – земельного права, которое в работах разных авторов имело различное наименование и содержание¹¹⁵.

Вносила свои коррективы в развитие земельного права и Первая мировая война. Так, в период со 2 февраля 1915 г. по 8 февраля 1917 г. был издан ряд законов, ограничивающих по политическим мотивам землевладение лиц немецкой, еврейской, польской, австрийской, венгерской и других национальностей.

Анализируя период столыпинской аграрной реформы и период развития земельных отношений до 1917 г., можно сделать вывод о том, что в земельные отношения России проникли, наконец, рыночные отношения, следствием которых явилось повышение эффективности сельскохозяйственного производства. Новые рыночные отношения сосуществовали со старыми полукрепостническими, что и создавало сложности в правовом регулировании земельных отношений.

4.2. Основные результаты столыпинской реформы

Перейдем к рассмотрению, в какой мере правительству удалось практически реализовать намеченные аграрной реформой меры и решить поставленную цель.

По данным земельной переписи 1905 г., в 50 губерниях Европейской России¹¹⁶] насчитывалось 12,3 млн. дворов, владеющих 138,8 млн дес. наделной земли. На общинном праве владели землей 9,2 млн дворов (76,7% всех дворов), которым принадлежало 100,7 млн дес. (80,4% наделной земли). Вместе с казачеством на общинном праве находилось 77,2% дворов и 83,4% наделных земель¹¹⁷.

По сведениям губернаторов, которые не были заинтересованы в уменьшении успехов в проведении реформы и располагали наиболее обширными данными о положении дел в губерниях, к 1 января 1916 г. выделились из общины и укрепили землю в личную собственность 2,5 млн дворохозяев (27% всех общинных дворов), имевших 15,9 млн дес. (14% всех общинных земель)¹¹⁸, то есть менее четверти всех крестьян. Наиболее активным выход из общины был в 1908–1910 гг. (вышло более половины всех выделившихся дворов), а с 1911 г. выход из общины резко сократился. Большинство не только не стремилось выделиться, но даже защищало общину с оружием в руках.

Очевидно, что курс на ликвидацию общины потерпел неудачу, что подрывало возможность достижения основной цели реформы. И дело здесь

¹¹⁵ В.А. Удинцев. Русское горно-земельное право. Киев. 1909; Кассо Л.А. Русское поземельное право. М. 1906; Хауке О.А. Крестьянское земельное право. М. 1914; Герман И.Е. Крестьянское землеустройство. М. 1913.

¹¹⁶ Дубровский С.М. Указ. соч. С. 199.

¹¹⁷ Сидельников С.М. Аграрная реформа Столыпина: сборник материалов. М., 1973. С. 171.

¹¹⁸ Там же. С. 211.

не только в том, что выделилось из общины лишь немногим более пятой части дворов. Важно и то, что, во-первых, из общего числа выразивших желание выйти из общины лишь немногим более четверти дворов (26,6%) получили от сельского общества согласие на выход. Большая же часть выдлившихся (72,3%) получила разрешение на выход от местных властей; утверждение личного землевладения совершалось под административным нажимом на деревню¹¹⁹. Во-вторых, из общины вышли отнюдь не только наиболее состоятельные крестьяне, которые стремились вести предпринимательское хозяйство. Это видно из того, что на 27% дворов, вышедших из общины, приходилось всего 14% общинных наделных земель. По расчетам В.И. Ленина, вместе кулаки и сельские пролетарии в конце XIX в. составляли 70% всего числа крестьянских дворов.

Конкретные цели выхода из общины рассматривались в исследованиях и опросах, проводимых различными организациями и обществами. Так, в ответах корреспондентов Вольного экономического общества были выделены три причины выхода из общины:

- 1) боязнь потерять при переделе имеющиеся излишки земель;
- 2) стремление продать землю;
- 3) желание вести самостоятельное хозяйство¹²⁰.

По сведениям, собранным Московским обществом сельского хозяйства, в 1909 г. укрепили землю в собственность для ее продажи 52,5% опрошенных, из опасения потерять излишки земли при переделе – 27,3% и для улучшения хозяйства лишь 18,7%¹²¹. Аналогичное положение было и в других районах¹²².

Таким образом, из общины уходили представители полярных слоев деревни – полностью или в значительной мере пролетаризированные ее слои, стремившиеся продать надел, и наиболее состоятельные крестьяне, ведущие предпринимательское хозяйство. Этим было обусловлено то, что самая высокая доля дворов, вышедших из общины, была в районах с наибольшим развитием капитализма в крестьянском хозяйстве. Это губернии – Таврическая (63,6%), Екатеринославская (54,1%), Самарская (49,4%), Киевская (48,6%), Курская (43,8%). Наименьшее число дворов вышло из общины в Пермской (4%), Вятской (4,9%), Астраханской (5,3%), Вологодской (6,5%) губерниях, на окраинах Европейской России, где помещичье землевладение и хозяйство играли незначительную роль, а обеспеченность крестьян наделной землей была самой высокой сравнительно с другими районами. Обращает на себя внимание и тот факт, что доля вышедших из

¹¹⁹ Чернышев И.В. Общины после указа 9 ноября 1906 г. Ч. 1. М., 1917. С. 48.

¹²⁰ Дубровский С.М. Указ. соч. С. 213.

¹²¹ См. там же. С. 214.

¹²² Указ. соч. Приложение 2. С. 574–576.

общины в нечерноземной полосе (13,8%) была вдвое ниже, чем в черноземной (27,7%). Исключением была Московская губерния (31,2%)¹²³.

Столь существенные различия в выходе из общины свидетельствуют о том, что этот процесс был тесно связан со спецификой социально-экономического развития различных регионов. Поэтому необходим специальный анализ зависимости выхода из общины от соотношения помещичьего и крестьянского землевладения и хозяйства, развития капитализма в городе и деревне и других факторов. Нуждаются в более глубоком изучении и причины того, почему община выдержала мощный натиск. Поэтому следует не только раскрыть негативное воздействие общины на аграрное развитие, что и делается в историографии, но и конкретно показать общину «как демократическую организацию местного управления, как товарищеский или соседский союз»¹²⁴, в котором остро нуждалось крестьянство, в том числе и зажиточное.

В 1907–1915 гг. на наделных землях крестьян было создано 1265 тыс. хуторов и отрубов (10,3% от общего числа всех крестьянских хозяйств), под которыми было занято 12 232 тыс. десятин земли (8,8% всех крестьянских земель). Всего же с учетом хуторов и отрубов, созданных на землях Крестьянского банка и казны, участковым землевладением было охвачено 15,4 млн десятин земли¹²⁵, что составляет 11% от общей площади наделных земель. Очевидно, при таком низком удельном весе индивидуальное участковое хозяйство не могло оказать существенного воздействия на общее развитие сельскохозяйственного производства страны. Важным является и то обстоятельство, что почти половина участкового землевладения (7 млн дес. из 15,4 млн дес.) была сконцентрирована всего в семи южных и юго-восточных губерниях (Таврическая, Херсонская, Екатеринославская, Харьковская, Саратовская, Самарская, Ставропольская)¹²⁶, на которые приходилось менее 10% всех наделных земель. По отношению к ним участковое землевладение составляло здесь примерно треть. Именно в районах степного юга и юго-востока Европейской России личное участковое землевладение и землепользование могло в наибольшей мере воздействовать на ход капиталистической аграрной эволюции.

Расширить и укрепить слой личных собственников-крестьян правительство рассчитывало, во-первых, путем скупки ими наделной земли, поступившей в свободный товарооборот и, во-вторых, путем содействия покупке крестьянами частновладельческих земель через Крестьянский поземельный банк. Итоги здесь были такими.

¹²³ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 6. С. 344.

¹²⁴ Першин П.Н. Участковое землепользование в России. Хутора и отруба, их распространение за десятилетие 1907–1916 гг. М., 1922. Приложение. С. 46–47.

¹²⁵ Там же.

¹²⁶ Там же.

Всего в 1908–1915 гг. надельную землю полностью или частично продали 1,1 млн дворов (9% всех крестьянских дворов), или 4 млн дес. земли (2,8% всех надельных земель). При этом 87% проданных земель находилось в общинном, а 13% – в подворном владении¹²⁷. Очевидно, что указанный размах продажи надельных земель лишь в малой степени влиял на развитие земельного рынка, замедленность формирования которого, как указывалось, тормозила развитие капитализма в стране. Продавали землю в основном беднейшие слои деревни¹²⁸. Это была, если можно так выразиться, продажа «из нужды». Поэтому, как правило, продавался весь надел. Продавали надельную землю и зажиточные крестьяне, но это было связано с более рациональной организацией хозяйства (например, переселение на купленные частновладельческие земли). Покупали надельные земли прежде всего крестьяне за счет собственных средств.

Русский крестьянин предпочитал иметь землю не в собственности, а в виде общинного надела, так как это была гарантированная земля, которую нельзя было потерять даже при самом плохом хозяйствовании. Можно предположить, что из общины выходили лишь те бедняки, которые практически перестали быть крестьянами и имели постоянный заработок на стороне. Они продавали полученную в собственность землю, чтобы укрепиться в новом положении наемных рабочих. Кулаки скупали иногда по 20–40 таких участков, так как выход из общины не только превращал наделы в личные владения крестьян, но и предусматривал право сведения их воедино в виде отрубов или хуторов, что значительно расширяло свободу хозяйственной деятельности, без которой не мог сложиться слой крестьян-предпринимателей, на насаждение которого и была направлена реформа.

Значительно большую роль в расширении участкового крестьянского землевладения в годы столыпинской реформы сравнительно с надельными землями имели покупки частновладельческих земель. Содействие этим покупкам оказывал Крестьянский поземельный банк, учрежденный в 1882 г. Банк продавал крестьянам или принадлежавшие ему земли, купленные у частных землевладельцев, или оказывал содействие в приобретении ими этих земель у самих владельцев путем выдачи ссуд. В годы столыпинской реформы деятельность банка значительно активизировалась. Если до 1906 г. крестьянами было приобретено через банк 8,3 млн десятин, то в 1906–1916 гг. – 9,6 млн. При этом наиболее активной деятельностью банка была в 1908–1911 гг., когда площадь приобретенной через банк земли составляла 5,2 млн дес. Далее идет существенное сокращение этих покупок. Три четверти проданной через банк земли принадлежало дворянам. Среди покупателей росла доля зажиточных крестьян, которым, несомненно, принадлежала большая часть купленных земель¹²⁹.

¹²⁷ Там же. С. 371.

¹²⁸ Батурицкий Д.А. Указ. соч. С. 127–131.

¹²⁹ Подсчет сделан по книге: Батурицкий Д.А. Указ соч. С. 127.

В целом рынок приобретаемых крестьянами через банк земель был более широким, чем рынок земель наделных. Однако и покупка земли через Крестьянский банк также не дала существенных сдвигов ни в насаждении предпринимательских крестьянских хозяйств, ни в развитии земельного рынка. Общие покупки крестьянами наделных и частновладельческих земель за время столыпинской реформы составляли лишь 10% по отношению к наделным землям (4 млн дес. наделных и 9,6 млн дес. частновладельческих земель при 139 млн дес. наделных земель). При этом, как указывалось, с 1912 г. началось падение объема приобретаемой крестьянами земли. Так, если в 1910–1911 гг. было приобретено (наделных и частновладельческих) 4 млн дес., то в 1913–1914 гг. – лишь 2,9 млн.

Одной из важнейших причин низкого уровня товарного оборота земли была социальная узость, помещичья направленность земельной политики самодержавия. Крестьянский банк покупал помещичьи земли по явно завышенным ценам, которые к тому же росли. Так, средняя цена десятины земли, купленной крестьянами через банк, до 1906 г. была 81 руб., а в 1906–1916 гг. – 133 руб.¹³⁰. В итоге росли платежи по ссудам банка, а вместе с ними и задолженность. Характерно, что до 1911 г. задолженность сокращалась (в 1910 г. она составляла 21,3% к годовому окладу), а с 1911 г. начинает быстро расти (в 1914 г. она равнялась 51,6% оклада)¹³¹.

Таким образом, с одной стороны, царское правительство стремилось насадить в деревне слой самостоятельных крестьян-предпринимателей, а с другой, выдвигая на первый план интересы помещиков, оно мало содействовало этому процессу. Ставка делалась на то, что распад общины приведет к концентрации в руках состоятельных крестьян материальных, и прежде всего земельных, ресурсов деревни.

Этой же цели, а также разрядке социального напряжения в деревне, служила и политика переселения крестьян за пределы Европейской России. Итоги этого процесса хорошо известны. Напомним лишь, что в 1880–1895 гг. в восточные районы страны переселилось 461,7 тыс. человек, в 1896–1905 гг. – 1075,9 тыс., а в 1906–1911 гг. – 3078,9 тыс. Около пятой части (18,6%) переселившихся в 1896–1916 гг. вернулись обратно. При этом и переселенческое движение достигло своего максимума в 1907–1909 гг., после чего начался его спад, и уже половина переселенцев стала возвращаться в свои прежние деревни¹³². Возвращающиеся из Сибири крестьяне часто становились участниками новой волны крестьянских выступлений. Это можно объяснить тем, что в одиночку освоить новые целинные участки земли да еще в незнакомых климатических условиях было

¹³⁰ Дубровский С.М. Указ. соч. С. 348.

¹³¹ Там же. С. 390–391.

¹³² ЦГИА СССР, ф. 1290 (ЦСК), оп. 5, д. 119–120, 130–132 Источниковедческий анализ этих материалов дан в статье автора «Соотношение крестьянского и помещичьего хозяйства...».

чрезвычайно трудно. К тому же и условия переселения были тяжелыми. В дороге часто погибал скот, а без лошади на новом месте крестьянину делать нечего. Те переселенцы, которые путем невероятных усилий преодолевали трудности, впоследствии становились зажиточными.

Позже Сибирь получила репутацию района богатого крестьянства. Здесь преобладающими стали крупные фермерские хозяйства, дающие большое количество товарной продукции. Если в Европейской России с десятины посева собирали в среднем 45 пудов зерна, то в Сибири – 60–150 пудов. Конечно, сказывалось и то обстоятельство, что земля здесь была не истощена, также количество скота на душу населения было намного больше, чем в Европейской России. Сибирские фермеры пришли к идее кооперации. Группы хозяйств, имевшие большое дойное стадо крупного рогатого скота, объединялись, строили на кооперативных началах маслодельные заводы (таких кооперативных заводов насчитывалось по Сибири до 1,5 тыс.) и совместно сбывали масло¹³³. Необходимо отметить, что кооперативное сибирское маслоделие находилось под влиянием иностранного, особенно английского, капитала. Крупные английские фирмы снабжали сибирскую кооперацию кредитами, а также сепараторами и машинами. Они экспортировали и масло.

При всех трудностях, с которыми сталкивались переселенцы, они, несомненно, внесли существенный вклад в хозяйственное освоение новых регионов. Однако переселения не ослабили ни земельной нужды крестьянства, ни социальной напряженности в деревне.

Для того, чтобы более полно оценить результаты столыпинской реформы, проанализируем, каково было ее воздействие на общий ход аграрного развития. Судить об этом по целому ряду важных аспектов развития позволяют имеющиеся статистические данные. Рассмотрим, как изменилось в годы реформы соотношение крестьянского и помещичьего хозяйства (табл. 4)¹³⁴.

Как следует из представленных данных, доля помещиков в крестьянском и частновладельческом землевладении во всех районах сократилась. Сократилась (кроме Нечерноземного района) и доля помещичьих посевов. Характерно, что в двух черноземных районах, на которые приходилась подавляющая часть посевов всех рассматриваемых губерний, сокращение доли помещичьих посевов в Южном районе было намного ниже, чем в Среднечерноземном. Но в целом падение роли помещичьего хозяйства в рассматриваемый период происходило интенсивнее, чем в период от реформы 1861 г. и до реформы Столыпина. Это – следствие широкой распродажи земель помещиками под воздействием революции.

¹³³ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 201.

¹³⁴ Ковальченко И.Д. Соотношение крестьянского и помещичьего хозяйства. С. 185.

Таблица 4. Крестьянское и помещичье хозяйства в 1906–1913 гг.¹³⁵

Показатели	Северный район (1 губ.)	Нечерн. район (4 губ.)	Западный район (3 губ.)	Среднечерн. район (7 губ.)	Южный район (2 губ.)	Южный район (4 губ.)
Дворов (1906–07)	199.4	529.5	378.4	2162.4	462.4	–
Дворов (1912–13)	238.5	706.9	460.8	2462.8	506.4	1081.9
Всего крестьянск. и частн. земель (1906–07)	1879.8	8723.6	6966.6	25903.5	9193.7	–
Всего крестьянск. и частн. земель (1912–13)	1912.2	8782.9	7052.5	25165.0	9354.4	21943.9
Частновладельческих (1906–07)	6.2	11.1	32.2	23.4	27.9	–
Частновладельческих (1912–13)	3.4	8.6	28.1	19.8	26.1	24.9
Крестьянск. земли, % надельной (1906–07)	96.8	95.0	97.3	88.1	69.5	–
Крестьянск. земли, % надельной (1912–13)	91.8	95.2	91.5	84.9	74.9	72.0
купчей (1906–07)	1.8	3.2	2.4	5.5	11.6	–
купчей (1912–13)	4.2	3.7	8.0	10.1	8.9	10.9
арендованной (1906–07)	1.4	1.8	0.3	6.4	18.8	–
арендованной (1912–13)	4.0	1.1	0.5	5.0	16.9	17.1
Всего землепользования (1906–07)	–	14.6	32.5	9.5	12.9	–
Всего землепользования (1912–13)	–	11.4	11.1	8.6	12.8	15.2
Всего крестьянских (1906–07)	596.4	2794.5	2692.7	13013.4	5436.8	–
Всего крестьянских (1912–13)	671.2	3137.3	2829.2	14417.9	5905.4	14673.7
Всего частновладельческих (1906–07)	4.0	7.7	31.3	21.7	22.5	–
Всего частновладельческих (1912–13)	3.0	7.8	27.3	17.2	20.0	19.0
Частновладельческих посево обрабатываемых (крестьянами %) (1906–07)	100.0	91.7	71.0	53.2	68.1	–
Частновладельческих посево обрабатываемых (крестьянами %) (1912–13)	100.0	97.7	90.0	55.9	82.4	76.0
Всего крестьянс. и частн. владений (1906–07)	117.2	1161.3	691.0	3237.5	929.2	–
Всего крестьянс. и частн. владений (1912–13)	125.4	1061.0	762.2	3457.8	956.6	2581.4
Частновладельческого (1906–07)	2.3	7.1	22.2	11.6	15.2	–
Всего частновладельческих (1912–13)	1.3	4.5	24.6	9.7	16.4	14.8
У крестьян на двор посевов (1906–07)	2.9	4.9	4.9	4.7	9.1	–
У крестьян на двор посевов (1912–13)	2.7	4.1	4.5	4.9	9.3	11.1
У крестьян на двор голов раб. скота (1906–07)	1.2	2.0	1.4	1.3	1.7	–
У крестьян на двор голов раб. скота (1912–13)	1.2	1.4	1.2	1.3	1.6	2.0

¹³⁵ Таблица составлена по данным ЦСК. ЦГИАСССР ф. 1290 оп. 5 д. 119–120, 130–132. В первой строке сведения за 1906/07 г., во второй – за 1912/13 г.; Северный район – Вологодская губ.; Нечерноземный – Костромская, Новгородская, Псковская, Петербургская, Западный, – Виленская, Грозненская, Ковенская; Среднечерноземный – Орловская, Тамбовская, Воронежская, Курская, Харьковская, Полтавская, Черниговская; Южный – за оба периода – Таврическая, Саратовская, а за второй – еще Екатеринославская, Донская губернии.

Столыпинская реформа не внесла здесь существенных изменений. Крестьянский поземельный банк лишь более активно, чем прежде, содействовал выгодной продаже земли помещикам.

Существенным является тот момент, что в Западном и Южном районах возросла доля рабочего скота, принадлежавшего помещикам. Следствием этого было то, что здесь значительно увеличилась доля помещичьих посевов, которые могли быть обработаны собственным рабочим скотом (на западе – с 71,1 до 90%, а на юге – с 68,1 до 82,4%)¹³⁶. Это – несомненное свидетельство того, что процесс утверждения капиталистических отношений в помещичьем хозяйстве ускорился. Вместе с тем в среднечерноземной полосе, где была сосредоточена большая часть помещичьих посевов рассматриваемых губерний, эта доля изменилась незначительно (с 53,2 до 55,9%) и была лишь немногим более половины. Это значит, что здесь были широко распространены отработки. Среднечерноземная полоса, как и до реформы, осталась бастионом полукрепостнических пережитков.

В целом столыпинская реформа не внесла каких-либо существенных изменений в развитие помещичьего хозяйства. Да она и не ставила такой задачи. Цель состояла в обратном – в сохранении неприкосновенности буржуазно-консервативного, сопряженного с крепостническими пережитками характера развития помещичьего хозяйства.

Конкретные изменения в крестьянском землепользовании и хозяйстве состояли в следующем. Везде в землепользовании (кроме западных губерний) сократилась доля арендованных и возросла (кроме южных губерний) доля покупных земель. Покупные и арендуемые земли составляли существенную часть землепользования в Южном районе, но за время реформы она не возросла, а сократилась (с 30,4 до 25,1%). В другом земледельческом районе (Среднечерноземном) товарная часть землепользования возросла в 11,9 до 15,2%. Изменения в структуре крестьянского землепользования не были существенными. Так, среднегодовой прирост покупных земель крестьян в 19 губерниях составил в 1877–1905 гг. 6,9%, а в 1906 – 1913 гг. – 7,4%. Реформа, несмотря на то, что теперь крестьяне покупали в собственность и надельные земли, не дала ожидаемых результатов¹³⁷. В целом крестьянское землепользование осталось низкотоварным, надельно-натуральным.

В состоянии крестьянского хозяйства каких-либо серьезных сдвигов также не произошло. Относительные размеры общего землепользования крестьян (всех земель на двор), за исключением Южного района (где они остались прежними), несколько сократились. Но размеры посевов и количество рабочего скота на двор, кроме Нечерноземного района, остались

¹³⁶ Подсчет по книге: Статистика землевладения 1905 г. СПб., 1907, и материалам ЦСК за 1906 и 1913 гг.

¹³⁷ Огонек. 1989 № 45 С. 12.

неизменными. Наиболее высоким в указанном отношении уровень крестьянского хозяйства был в Южном районе.

Конечные результаты воздействия столыпинской реформы на развитие сельскохозяйственного производства отражаются в его состоянии. Посмотрим, каким было состояние основной отрасли этого производства – земледелия. Обобщенным показателем успехов в развитии сельскохозяйственного производства являются данные об объеме производимой продукции (табл. 5).

Таблица 5. Динамика сбора хлебов и картофеля в Европейской России¹³⁸

Показатель	70-е годы	80-е годы	90-е годы	1900–1905	1909–1913
Зерновые, млн чтв.	243.4	284.2	335.5	381.2	395.5
Картофель, млн чтв.	40.8	49.8	96.4	118.8	168.2
Всего*	257.0	300.8	367.6	420.8	451.6
К предыдущему периоду, %	–	117.8	122.2	114.5	107.3
Среднегодовой прирост, %	–	1.7	2.22	2.41	1.46

* С пересчетом картофеля на зерно.

Валовые сборы сельскохозяйственной продукции в 1909–1913 гг., в разгар столыпинской реформы, по сравнению с началом века возросли незначительно (всего на 7,3%). Среднегодовой же прирост этих сборов заметно снизился (до 1,46% против 2,41%). Даже по сравнению с 70-ми гг. XIX в. этот прирост (по зерновым и картофелю) составил всего 75,7%. Реформа не привела к сдвигу в развитии земледелия. Пик этих сдвигов был пройден до революции 1905–1907 гг.

Так, в 1909–1913 гг. вывозилось в год 724,4 тыс. пудов (или примерно 90 млн четвертей)¹³⁹, что составляло более пятой части сбора зерновых культур в это время (табл. 4). Но громадный вывоз был обусловлен не наличием излишков хлеба сравнительно с внутренней потребностью. Выше указывалось, что в это время производилось примерно 3 четверти чистого сбора зерна в расчете на душу населения. Если учесть, что это количество еще в XIX в. считалось минимальной нормой, необходимой для удовлетворения продовольственных и хозяйственных нужд, то даже при значительных сборах картофеля действительные излишки хлеба в стране были невелики.

Огромный вывоз, достигший в период реформы максимальных объемов, безусловно, понижал потребление хлеба подавляющей частью крестьян

¹³⁸ Нифонтов А.С. Зерновое производство России во второй половине XIX века (данные за 70–90-е гг.), Сборник статистико-экономических сведений по сельскому хозяйству России и иностранных государств. Год 10-й (данные по началу XX в.).

¹³⁹ Там же. С. 312–313. То, что вывозились далеко не излишки хлеба, очевидно и из следующего. В России в начале XX в. сравнительно с ее основными конкурентами по экспорту хлебов сборы хлебов в расчете на душу населения были в 2 раза меньше, чем в США, в 2,5 раза меньше, чем в Аргентине и почти в 3 раза меньше, чем в Канаде (Л.И. Ляшенко. История народного хозяйства СССР. Т. 2).

ян, тем самым ухудшая их положение. Интенсивный экспорт хлеба обусловлен тем, что его вывоз был основным источником поступления валюты. В те же 1909–1913 гг. экспорт хлеба давал ежегодно более 650 млн руб. За 14 предвоенных лет экспорт дал 7,3 млрд руб.¹⁴⁰. И хотя продавался хлеб, произведенный прежде всего крестьянством, маловероятно, что ему досталась значительная часть этой огромной суммы валютных поступлений. Если говорить о результатах главной цели реформы, а именно о радикальном изменении социальной структуры деревни путем насаждения мощного слоя состоятельных индивидуальных собственников, ведущих предпринимательское рыночное хозяйство, то обобщенным показателем здесь могут быть сведения об изменении соотношения в деревне различных слоев крестьянства. Соотношение этих слоев по данным об обеспеченности лошадьми указано в табл. 6.

Таблица 6. Соотношение в Европейской России различных слоев крестьянства

Показатели	Районы				Всего 47 губерний
	нечерноземн. (23 губ.)	среднечерноземн. (15 губ.)	степные (6 губ.)	Прибалтийские (3 губ.)	
1888–91 гг. Всего дворов, тыс.	4376.3	4163.8	1084.1	207.7	9831.9
безлошадных, %	20.6	34.9	28.9	11.0	27.2
с 1 лошастью, %	36.6	23.0	16.4	33.8	28.6
с 2 лошадьми, %	23.4	21.8	23.7	22.8	22.7
с 3 лошадьми, %	11.4	10.2	10.0	16.1	10.8
с 4 и более лошадьми, %	8.4	10.1	21.0	16.3	10.7
1899–1900 гг. Всего дворов, тыс.	4967.6	4685.5	1216.2	261.1	11 119.4
безлошадных, %	23.9	36.6	25.2	17.9	29.3
с 1 лошастью, %	38.6	25.0	16.0	32.3	30.3
с 2 лошадьми, %	21.4	22.3	24.0	20.4	22.0
с 3 лошадьми, %	9.2	8.8	11.6	14.1	9.0
с 4 и более лошадьми, %	6.9	7.3	23.2	15.3	9.0
1912 год. Всего дворов, тыс.	5905.3	5507.2	1482.0	231.4	13 125.9
безлошадных, %	25.8	39.5	27.4	22.2	31.6
с 1 лошастью, %	41.9	25.9	16.1	33.8	31.6
с 2 лошадьми, %	21.0	22.4	26.2	22.6	22.2
с 3 лошадьми, %	6.9	7.4	10.6	11.5	7.6
с 4 и более лошадьми, %	4.4	4.8	19.7	9.9	6.4

В самом общем плане процесс характеризовался следующими тенденциями. В нечерноземных и среднечерноземных районах в течение всего периода происходило сокращение доли состоятельных (с 4 и более ло-

¹⁴⁰ Капитализм. М., 1950. С. 280.

шадьми) дворов и возрастание доли беднейших (безлошадных и однолошадных) дворов. При этом в начале XX в. оно шло интенсивнее, чем в конце XIX в. Таким же было направление процесса и в Прибалтике. В начале XX в. здесь особенно существенно сократился слой многолошадных дворов. Наименьшими были изменения в соотношении групп в Южном и Юго-восточном районах. Здесь, в отличие от других районов, слой беднейших крестьян был наименьшим, а зажиточных – наибольшим. Значительным слоем состоятельных крестьян был и в Прибалтике.

В целом процесс социального расслоения деревни характеризовался преимущественным выделением в деревне нечерноземной и среднечерноземной полосы пролетарских и полупролетарских слоев, а в Прибалтийском и особенно Южном районах – обуржуазившихся слоев деревни. При этом не обнаружено расширения слоя зажиточного крестьянства под воздействием столыпинской реформы.

Соотношение дворов различной хозяйственной состоятельности не отражало их веса в экономике деревни. Применительно к земледельческому производству достаточно точное представление об этом весе дает распределение хозяйств по наличию рабочего скота. Имеющиеся данные показывают, что доля зажиточных слоев в земледельческом производстве примерно равнялась доле принадлежащих им лошадей¹⁴¹. В целом по Европейской России последняя сократилась с 38,1% в 1888–1891 гг. до 32,2% в 1899–1900 гг. и до 26% в 1912 г. Доля зажиточных крестьян в земледельческом производстве упала примерно с двух пятых до трети в конце XIX в. и до одной четвертой в начале XX в. Земледелие все в большей мере основывалось на середняцко-бедняцких слоях деревни. Столыпинская реформа не только не прервала эту тенденцию, но в начале XX в. усилила ее.

Сокращение доли рабочего скота у зажиточных крестьян было наиболее интенсивным в Нечерноземном районе. В названные выше периоды эта доля составляла 33,8; 24 и 17,2% соответственно. Очень существенно она сократилась и в Среднечерноземной полосе: 34,5; 27,4 и 21,1%. В Прибалтике падение этого показателя началось лишь в начале XX в.: 37,7; 39,4 и 29,9%. Наиболее устойчивой роль состоятельного крестьянства в экономике деревни была в Степном районе: 60, 59,9, 55,1% рабочего скота. Кроме того, это был единственный район, где на долю зажиточного слоя деревни в течение всего рассматриваемого периода приходилось более половины земледельческого производства. Определенную роль в этом сыграла и столыпинская реформа. Вызванное ею расширение предпринимательской деятельности крестьян почти предотвратило сокращение здесь удельного веса состоятельного крестьянства в экономике деревни.

¹⁴¹ Ленин В.И. Развитие капитализма в России. Полное собрание сочинений Т. 3. С. 122–123.

Производственно-технический уровень хозяйства зажиточных крестьян в начале XX в. несколько повысился. Они имели в среднем по Европейской России на двор лошадей: в 1888 г. – 6,1; в 1900 г. – 5,2; в 1912 г. – 5,5. Но в целом зажиточные крестьяне не только не превратились в определяющую экономическую и социальную силу в деревне, как было запланировано, их роль даже заметно уменьшилась. Значит, еще до Первой мировой войны и в своем главном аспекте реформа не достигла цели. Поэтому утверждения некоторых историков о том, что для торжества замыслов реформаторов не хватило мирного времени, в этом плане являются необоснованными.

В табл. 7 на основе данных земельной и сельскохозяйственной переписи показана обеспеченность помещичьего и крестьянского хозяйств орудиями и скотом в 1917 г. (в среднем по 34 губерниям Европейской России).

Помещики были обеспечены лишь усовершенствованными орудиями (сеялки, жатки, валики, молотильные машины) более, чем крестьяне. Наличие у них некоторого количества машин, приводимых в движение паровыми установками и двигателями внутреннего сгорания, не оказывало существенного воздействия на производственно-техническую базу их хозяйства¹⁴².

Таблица 7. Уровень обеспеченности помещичьего и крестьянского хозяйства Европейской России в 1917 г. (на 100 дес. посева)

Показатель	Помещики	Крестьяне
Рабочий скот, тыс. голов	18.1	35
Продуктивный скот, тыс. голов.	6.6	55.8
Плуги, тыс.	6.8	13.1
Усовершенствованные орудия, тыс.	5.6	4.2
Наемные рабочие, тыс.	14.4	1.1

И только по применению наемного труда помещичье хозяйство значительно превосходило крестьянское. Основой первого был труд наемных рабочих, а второго – семейный труд. Общее положение было таково, что и в указанном аспекте помещичье хозяйство не могло определить исход борьбы двух путей буржуазной аграрной эволюции. В то же время в хозяйствах шире стали применяться сельскохозяйственные машины. В стране развивалось сельскохозяйственное машиностроение. Машины применялись лишь в кулацких (фермерских) и помещичьих хозяйствах.

Таким образом, в пореформенную эпоху и помещичье, и крестьянское хозяйства развивались по пути капитализма, и к началу XX в. буржуазные отношения в обоих типах хозяйств играли ведущую роль. Однако уровень аграрного капитализма был низким, и его развитие сочеталось с многочис-

¹⁴² Анфимов А.М. Указ. соч. Гл. 2.

ленными полукрепостническими пережитками¹⁴³. В крестьянском хозяйстве господствующее положение занимал мелкобуржуазный уклад, основой которого служил семейный труд. Собственно капиталистическое, фермерское хозяйство, базой которого был наемный труд, играло незначительную роль.

Таковы основные направления и итоги столыпинской аграрной реформы. Со всей очевидностью эти итоги свидетельствуют о том, что столыпинская аграрная реформа не принесла ожидаемых результатов. Поэтому безосновательны всякие утверждения о том, что для успеха реформы, а следовательно, и для торжества в России порядков, установившихся в Западной Европе, не хватило мирного времени. Проведенные исследования также показывают, что ходом исторического развития была снята возможность победы «прусского», буржуазно-консервативного варианта аграрного капитализма. Оставалась вроде бы лишь возможность победы «американского», крестьянского типа аграрного капитализма. Однако и здесь ход исторического развития привел к ситуации, когда уже в силу социально-политических причин победа и этого типа становилась невозможной.

Достаточно обширный слой зажиточных крестьян предполагалось создать в результате ликвидации общин и передачи им наделных земель в личную собственность. Но нежелание основной массы крестьян выходить из общины и общая малочисленность зажиточной прослойки в деревне сделали невозможным утверждение и этого варианта помещичьего капитализма.

Но все же начатая реформа стимулировала развитие сельского хозяйства. Удалось частично решить земельный вопрос, увеличив класс мелких собственников.

Аграрная реформа П.А. Столыпина не затронула помещичьего землевладения, не ликвидировала остатки старых порядков, но привела к социальному расслоению крестьян, образованию кулачества и бедняков. Разорившиеся крестьяне уходили в город, пополняя армию пролетариата.

Невозможность ликвидации полукрепостнических пережитков на основе сохранения капиталистического строя стала особенно очевидной в годы первой мировой войны. Война гигантски ускорила развитие капитализма, окончательно и неразрывно слила это развитие с сохранением феодальных пережитков. Это и было причиной того, что Февральская революция 1917 г. не привела к решению аграрного вопроса. Решить его, как и вообще преодолеть кризис, в котором оказалась страна, было невозможно, «не покидая почвы буржуазных отношений»¹⁴⁴. Столыпинская реформа не

¹⁴³ Ковальченко И.Д., Селунская Н.Б., Литваков Б.М. Социально-экономический строй помещичьего хозяйства Европейской России в эпоху капитализма. М., 1982; Ковальченко И.Д., Моисеенко Т.Л., Селунская Н.Б. Социально-экономический строй крестьянского хозяйства Европейской России в эпоху капитализма. М., 1988.

¹⁴⁴ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 31. С. 37.

решила аграрную проблему в стране, наоборот, ее обострила. Сохранение в стране крупного помещичьего землепользования с его полуфеодальными методами эксплуатации, новые финансовые тяготы для крестьян в виде расходов на покупку земли и арендные платежи, обезземеливание значительной массы крестьян и превращение их в батраков существенно способствовало приближению революции в России.

ГЛАВА 5. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

5.1. Особенности земельных отношений в период после Октябрьской революции и Гражданской войны

Октябрьская социалистическая революция 1917 г. положила начало новым социальным, экономическим и правовым отношениям в России. Кардинальные изменения произошли и в оценке советской властью имущественных отношений между людьми, развивавшихся в течение двух сотен лет в виде отрицания частной собственности. Произошли коренные изменения в земельной сфере, в понимании сущности права частной собственности на средства производства, в извлечении из частного капитала ренты, развития частного предпринимательства и т. п.

Первым земельным актом советской власти стал Декрет «О земле» от 26.10.1917. Его основу составил Крестьянский наказ о земле, опубликованный 19 августа 1917 г. в эсеровской газете «Известия Всероссийского Совета крестьянских депутатов», то есть требование крестьян, которое было включено в программу партии эсеров как главный пункт. Таким образом, декрет выполнял не большевистскую, а эсеровскую аграрную программу.

Согласно декрету земля делилась между крестьянами для пользования по общинному принципу управления землепользования – поровну. Таким образом, декрет закреплял общинные отношения в деревне – общественную собственность на землю и общинное уравнительное землепользование. Был установлен временный порядок (на 6 лет) обращения с землей, природными ресурсами и природными объектами, конфискованными в собственность государства, определен временный порядок изъятия и перераспределения земли среди крестьян.

В частности в Декрете были обозначены некоторые основные отправные пункты нового порядка развития земельных отношений¹⁴⁵:

1. Право частной собственности отменяется навсегда; земля не может быть ни продаваема, ни сдаваема в аренду либо в залог, ни каким другим способом отчуждаема;

¹⁴⁵ Декрет «О земле Съезда Советов рабочих и крестьянских депутатов» от 27 октября 1917. URL.

2. Все недра земли: руда, нефть, уголь, соль и т. д. а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства.

3. Землепользование должно быть уравнительным, то есть земля распределяется между трудящимися, с учетом местных условий по трудовой или потребительской норме.

В советской литературе обычно основное внимание уделялось тому, что по декрету земли помещиков были конфискованы без выкупа. Но если учесть, что к этому времени у помещиков осталось менее 10% земли¹⁴⁶, очевидно, это было не главным в содержании декрета.

Декрет, согласно представлениям большевиков, не совершал еще социалистической революции в деревне, поскольку он был направлен не против сельской буржуазии – кулаков, а против помещиков, которые традиционно считались феодалами, хотя практически давно уже вели капиталистические хозяйства. Следовательно, он был актом буржуазной революции. Согласно большевистской программе в социалистической революции рабочий класс в деревне действует в союзе с деревенской беднотой против деревенской буржуазии – кулаков. Но процесс разложения крестьянства на буржуазию и пролетариат в России существенно не продвинулся, поэтому основную часть крестьянства составляли не бедняки, а середняки. Если начинать борьбу бедняков против кулаков, большинство крестьян окажется между воюющими сторонами. Начинать такую борьбу было явно преждевременно и опасно. А эсеровский декрет привлекал на сторону советской власти большинство крестьянства.

Несмотря на временное действие, Декрет заложил основу дальнейшего развития земельного права советской России, а позже и Советского Союза. Цели, которые в самом начале ставили большевики, носили временный характер, им необходимо было прежде всего решить самый главный социальный вопрос – обеспечение крестьян землей, и тем самым закрепить авторитет своей власти.

Еще до принятия Декрета «О социализации земли» и установления полномочий Советов по распоряжению землей, в декабре 1917 г. (Постановлением Народного комиссариата земледелия РСФСР от 04.12.1917 г. «О волостных земельных комитетах» и Постановлением Совета Народных Комиссаров «Об утверждении Положения о земельных комитетах и об урегулировании сельскохозяйственных отношений» от 04.12.1917 г.)¹⁴⁷ образованным земельным комитетам – Главному и местным (уездным и волостным) был передан широкий круг вопросов.

Главный земельный комитет играл роль центрального отраслевого уполномоченного органа и имел право на составление общего окончатель-

¹⁴⁶ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 298.

¹⁴⁷ Декреты Советской власти. Т. IV. М., 1968. С. 429–431

ного проекта земельной реформы; составление и предварительное рассмотрение законопроектов по урегулированию земельных правоотношений в связи с осуществлением земельной реформы; контроль за деятельностью местных земельных комитетов по изданию ими обязательных постановлений¹⁴⁸.

Если провести параллель с полномочиями современных министерств, то прослеживается следующая аналогия – осуществление функций по разработке и реализации государственной политики в области земельных отношений, нормативно-правового регулирования, осуществление функций по контролю и надзору в сфере своей деятельности, а также по координации и контролю за находящимися в его ведении нижестоящими ведомствами.

Местные земельные комитеты также исполняли отведенные данным Положением функции. Если повторно провести аналогию с современным земельным законодательством, то получается, что местные земельные комитеты объединяли в себе полномочия как органов местного самоуправления, так и исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Конечно, полномочия современных органов власти гораздо шире, однако местные земельные комитеты первых лет советской власти уже сформировали для себя круг вопросов, исполнение которых в то время было очень важным и принципиальным.

Местные (в основном земские и волостные) земельные комитеты исполняли полномочия по учету земли (функции современного земельного контроля и земельного кадастра земли). Главный земельный комитет в соответствии с инструкцией «Об урегулировании земельными комитетами земельных и сельскохозяйственных отношений» названного выше Положения обязан был заниматься уравнительным распределением земель среди нуждающихся, определял порядок распределения земель на местах, инвентаря, осуществлял контроль за расходом сельскохозяйственных продуктов и организацией производства.

Дальнейшее развитие земельных отношений закрепил второй по значимости Закон Советской России – Декрет ВЦИК от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли (вместе с инструкцией для установления потребительно-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного назначения)»¹⁴⁹.

Данный Декрет, как и Декрет «О земле», не только заложил основу нового порядка земельных отношений, но и описал полномочия органов государственной власти, указал список лиц, кто может пользоваться государственной землей, дал подробную инструкцию для установления потре-

¹⁴⁸ Положение от 14 декабря 1917 «О земельных комитетах и об урегулировании ими сельскохозяйственных отношений» // Газета временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 31.

¹⁴⁹ Фофанов М.В. Как рождался Декрет о земле // Новый мир. 1960. № 4.

бительно-трудовой нормы на землях сельскохозяйственного назначения, установил формы землепользования и порядок приобретения, прекращения и перехода прав на земельные участки.

Рассмотрим, какие положения были заложены в Декрете «О социализации земли». Прежде всего, статус земли. Земля, а также все, что на ней было расположено, переходили в исключительную собственность государства, которой распоряжались Советы разного уровня управления от федерального до местного. В частности, ст. 1 Декрета говорит: «Всякая собственность на землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах Российской Советской Республики отменяется навсегда»¹⁵⁰. Спустя несколько месяцев существовавшие ранее органы власти (Главный и местные земельные комитеты) были преобразованы в центральные и местные отделы Советов, на которые в соответствии со статьей 11 возлагались следующие полномочия:

создание условий запасного фонда земель сельскохозяйственного назначения;

развитие сельскохозяйственных промыслов: садоводства, пчеловодства, огородничества, скотоводства, молочного хозяйства и пр.;

ускорение перехода от малопродуктивных к более продуктивным системам полеводства в различных поясах путем равномерного расселения трудящихся землевладельцев;

развитие коллективного хозяйства в земледелии, как более выгодного в смысле экономии труда и продуктов, за счет хозяйств единоличных в целях перехода к социалистическому хозяйству¹⁵¹.

На первых этапах развития советского государства регистрации землепользований предшествовал учет земель, по своему содержанию представляющий подсчет наличия всех земель. Необходимость проведения учета земель была обусловлена задачами землеустройства того периода (перераспределение земель в соответствии с намеченными земельными преобразованиями в Декрете «О земле»), в Положении от 14 февраля 1919 г. «О социалистическом землеустройстве» и «О мерах перехода к социалистическому земледелию» впервые были определены задачи учета земель. При проведении межселенного землеустройства данные учета земель использовались при подготовке землеустроительного дела. Порядок проведения учета земель как самостоятельного мероприятия был впервые установлен Инструкцией по учету земель для надобностей социалистического

¹⁵⁰ Декрет «О социализации земли (вместе с инструкцией для установления потребительно-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного назначения») от 19 февраля 1918. URL: <http://lawrussia.ru>.

¹⁵¹ Декрет «О социализации земли (вместе с инструкцией для установления потребительно-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного назначения») от 19 февраля 1918. URL: <http://lawrussia.ru>.

землеустройства, утвержденной Наркомземом РСФСР от 23 сентября 1919 г., где было определено содержание земельно-учетной документации.

Положения «О социалистическом землеустройстве» и «О мерах перехода к социалистическому землепользованию» 1919 года закрепили две основные формы: государственную и коллективную. Одновременно с этим земля фактически перестала являться объектом налогообложения. В то же время государство нуждалось в сведениях о земле. Эта потребность определяла состав сведений земельного учета и порядок его ведения.

Учет представлял собой сведенные в единую книгу регистрационные сведения по землепользователям, а также количественные и качественные характеристики земель. Основой ведения учета являлась развернутая система регулярно проводившихся за счет государственных средств съемок и обследований земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда. Сведения о землях промышленности и территориях городов и других поселениях (в силу их малого влияния на планирование промышленного производства) приводили укрупненно. Регистрацию проводили в государственных земельно-кадастровых книгах районов (городов) и именовали государственной регистрацией землепользований. Выполняли ее должностные лица районной землеустроительной службы, персонально отвечающие за достоверность регистрируемых сведений о землепользовании.

Декрет «О социализации земли» допускал много «перегибов», тем не менее, он отражал социальную трансформацию того времени – борьбу с частной собственностью, монопольную роль государства, давление общественного (коллективного) землепользования над индивидуальным землепользованием, запрет на личное обогащение и пр. Например, ст. 17 Декрета «О социализации земли» прямо указывает, что излишек дохода, получаемый от естественного плодородия лучших участков земли, а также от более выгодного их расположения в отношении рынков сбыта, поступает на общественные нужды в распоряжение органов Советской власти¹⁵².

Декрет «О социализации земли» проводил принцип уравнительного распределения земли. Принцип определения размеров этой нормы заключался в том, чтобы применяемая в данном районе потребительно-трудовая норма не превышала трудоспособности наличных сил каждого отдельного хозяйства и при этом давала бы возможность безбедного существования землевладельца¹⁵³. Прогрессивная сторона уравнительного землепользования состояла в том, что она была направлена на разрушение крупных землевладений и на обеспечение крестьян землей. Однако не все земли под-

¹⁵² Декрет «О социализации земли (вместе с инструкцией для установления потребительно-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного назначения») от 19 февраля 1918. URL: <http://lawrussia.ru>.

¹⁵³ Декрет «О социализации земли (вместе с инструкцией для установления потребительно-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного назначения») от 19 февраля 1918. URL: <http://lawrussia.ru>.

лежали в соответствии с данным Декретом разделу по принципу уравнительности. Крестьянский наказ предусматривал, что земельные участки с высококультурными хозяйствами не подлежали разделу, а превращались в показательные и передавались в исключительное пользование государства и коллективов в зависимости от их размера и назначения.

Следующее действие советской власти в деревне было связано с решением продовольственного вопроса. К весне 1918 г. в городах северной полосы России разразился голод. В Петрограде давали по карточкам 50 г хлеба в день, в Москве – 100 г. Население городов стало разбегаться по деревням. Между тем хлеба в стране пока было достаточно. Он не поступал в город, потому что был нарушен товарооборот между городом и деревней: деньги обесценились, а промышленных товаров для обмена на крестьянскую продукцию почти не было. Надеяться, что крестьяне будут снабжать город бесплатно, не приходилось. Надо было добывать продовольствие силой.

Из городов по деревням двинулись продотряды. Это были небольшие вооруженные отряды рабочих, которые забирали обнаруженные запасы хлеба и отправляли в город. Однако продотряды не только заготавливали хлеб. Они организовывали деревенскую бедноту в комбеды – комитеты бедноты.

Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 11 июня 1918 г. «Об организации комитетов деревенской бедноты» урегулировал вопрос создания комитетов деревенской бедноты (Комбеды) и наделил их полномочиями (ст. 3):

в распределении хлебов, предметов первой необходимости и сельскохозяйственных орудий;

в оказании содействия местным продовольственным органам в изъятии хлебных излишков из рук кулаков и богачей¹⁵⁴.

Но практическое значение комбедов оказалось значительно шире, чем предполагалось вначале – они стали органами власти в деревне. От сельских советов, которые были выборными органами всего крестьянства, власть перешла к комбедам, органам диктатуры пролетариата, деревенской бедноты. В.И. Ленин считал, что именно переход власти в руки комбедов явился социалистической революцией в деревне. На этот раз все было точно по большевистской программе: рабочий класс города, продотряды в союзе с деревенской беднотой, объединенной в комбеды, одержал победу над деревенской буржуазией и взял власть в свои руки.

Комбеды провели дополнительный передел земли: отобрали у кулаков излишки земли сверх норм уравнительного землепользования, покончив тем самым с остатками столыпинской аграрной реформы.

¹⁵⁴ Декрет «Об организации комитетов деревенской бедноты» от 11 июня 1918 г. // СУ. 1918. № 43. Ст. 524.

В проведении в жизнь программы по борьбе с бедностью на деревне советская власть допустила ряд серьезных ошибок, которые оказали свое негативное влияние на развитие сельского хозяйства в будущем. Во-первых, повсеместная передача бедным крестьянам земель еще не давала гарантий, что крестьяне смогут ее обрабатывать и улучшать свою жизнь. Несмотря на то что 50 млн гектаров кулацкой земли перешло в руки бедняков и середняков¹⁵⁵, многие из получивших земли не имели мотивации улучшать свое благосостояние, поскольку их также могла постичь участь кулацких крестьянских семей – насильственное изъятие излишков хлеба и других сельскохозяйственных продуктов. Во-вторых, бедняки и середняки получали от государства очень сильную опеку и помощь, что порождало иждивенческое поведение. Государство как монополист могло скупать у зажиточных крестьян сельхозпродукты, товары первой необходимости, инвентарь по невыгодной заниженной цене, а затем еще и вводить налоги на кулацкие семьи. Возможно, в бюджете государства были бы деньги на борьбу с бедностью на деревне. Однако этого не происходило. Поэтому государство и теряло доходы, и не могло обеспечить себя гарантией, что крестьяне, получившие в пользование землю, смогут приносить как общественную пользу, так и экономическую выгоду.

Перед революцией Ленин считал, что переход к социализму в деревне невозможен «без общей обработки земли сельскохозяйственными рабочими с применением наилучших машин и под руководством научно-образованных агрономов», что необходимо «перейти к общей обработке в крупных образцовых хозяйствах». Эта идея была закреплена февральским декретом «О создании Коммун» 1918 г., по которому «на все виды единоличного землепользования» следовало «смотреть как на переходящее и отживающее» и создать «единое производственное хозяйство»¹⁵⁶ страны. Это единое хозяйство, очевидно, предполагалось как общегосударственное, но пока стали организовывать коллективные хозяйства в форме коммун. Коммуны создавались по инициативе комбедов и продотрядов, состояли из бедноты и городских рабочих.

Коммуна – коллективное хозяйство с полным обобществлением всего имущества ее членов и с распределением доходов поровну. Поскольку принцип уравниловки не создавал материальной заинтересованности, впоследствии коммуны были признаны не совсем удачной формой ведения хозяйства.

Однако коммуны в то время были не столько хозяйственными, сколько политическими организациями. В их уставах ставились задачи борьбы с

¹⁵⁵ Земельное право в первый год советской власти, октябрь 1917–1918 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Т. Абыкеева; Всесоюзный институт юридических наук. М., 1963. С. 11.

¹⁵⁶ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 216.

капиталом, распространения знаний и т. п. Одна из коммун, например, записала в своем уставе намерение открывать средние и высшие учебные заведения, столовые, библиотеки, издавать журналы и газеты. Менее всего здесь говорилось об организации производства. Впрочем, и возможностей вести полноценное хозяйство у коммун чаще всего не было. Когда безлошадные крестьяне и городские рабочие объединялись в коммуну, получалась безлошадная коммуна. Зато в распоряжение коммун передавалась часть продовольствия, конфискуемого у кулаков.

Если в 1917 г. хлеба в стране было еще достаточно, то к 1922 г. посевные площади сократились более чем вдвое, и значительно упала урожайность. По сравнению с предвоенными годами урожай 1920–1921 гг. уменьшился почти втрое. Вдвое сократилось поголовье скота. В результате нарушения товарного оборота между городом и деревней сельское хозяйство стало натуральным и не производило товарной продукции. Получить продовольствие для города теперь стало возможно только путем принуждения.

Главной мерой военного коммунизма в деревне стала продразверстка: крестьяне должны были сдавать все продовольствие, за исключением необходимого для жизни минимума, сначала по твердой государственной цене, или за номинальную плату, а потом бесплатно. Правда, Наркомпрод в обмен на хлеб иногда отправлял в деревню промышленные товары, которые удавалось добыть, но их получали не те, кто сдавал хлеб: промтовары распределялись преимущественно среди бедняков.

Само название «продразверстка» отражает противоречивость этого понятия: разверстывалось то количество продовольствия, которое надо было заготовить, то есть объем заготовок определялся не наличием товарных «излишков» у крестьян, а государственными потребностями. Естественно, для выполнения своей задачи продовольственные органы были вынуждены забирать у крестьян не только «излишки». Продразверстка была введена с начала 1919 г.: беспорядочные поиски «излишков» продотрядами были заменены плановой системой, при которой количество хлеба, которое было минимально необходимо для армии и для рабочих, разверстывалось на сельские районы.

Комбеды были распущены, органами власти в деревне стали сельские советы. Дело в том, что комбеды, действуя в интересах только бедняков и объявляя врагами советской власти не только кулаков, но и середняков, направляли карательные действия против тех, кто производил хлеб, разрушали их хозяйства, тогда как сами бедняки продовольствия не производили, а только потребляли.

Правда, советы должны были действовать по классовому принципу, но когда приходило время сдавать «излишки», срабатывали уравнилельные рефлексы сельского схода: вместо того чтобы возложить весь груз поборов

на зажиточных крестьян, его распределяли пропорционально возможностям.

Планы хлебазаготовок регулярно срывались. В 1918 г., при комбедах, план заготовок был выполнен на 38%. В 1920 г. он был выполнен на 34%. Это и стало, пожалуй, основной причиной ликвидации комбедов. Одной из причин было «осереднячивание» деревни, которое стало результатом перераспределения земли комбедами. Доля относительно крупных хозяйств с посевами свыше 8 десятин сократилась с 9% в 1917 г. до 1,7% в 1920 г., а доля хозяйств с посевами до 4 десятин увеличилась с 58 до 86%. Мелкие хозяйства не только меньше производили, но и сами потребляли весь свой продукт, не производя излишков. У них нечего было взять. Таким образом, «осереднячивание» сокращало приток продовольствия в город¹⁵⁷.

Торговля продовольствием была запрещена, потому что она могла вестись лишь в обход разверстки: ведь всю товарную продукцию надо было сдать государству. Впрочем, запрещалась она и потому, что считалась важнейшей составной частью буржуазной экономики.

В программе партии 1919 г. провозглашалась «замена торговли планомерным, организованным в общегосударственном масштабе распределением продуктов». Все продовольствие поступало в распоряжение Наркомпрода и распределялось в городах по карточкам. Но тогда еще не было сети государственных магазинов, да и снабжение продовольствием бесплатно или по номинальной цене не являлось торговлей, поэтому продукты и промтовары распределялись через потребительские кооперативы. Такие кооперативы при предприятиях еще во время Первой мировой войны закупали в деревнях продовольствие и распределяли среди своих членов. Теперь они были привязаны к советской административной машине и превращены в единую распределительную сеть. В 1919 г. специальным декретом все кооперации были преобразованы в распределительную организацию – «потребительскую коммуну». При этом производственные кооперативы ликвидировались, а их имущество передавалось потребительским.

Впрочем, государство по карточкам могло обеспечивать людей лишь таким минимумом продуктов, который позволял не умереть от голода. Нормы были голодные. Самый высокий месячный паек, который полагался для рабочих военных заводов, составлял в среднем в месяц 10 кг муки, 1–2 кг крупы, 800 г сахара, 400 г жиров, 1–2 кг мяса. Но так как у государства не хватало продуктов, то официальная норма не обеспечивалась, и на самом деле они получали 3–5 кг муки, половину положенного мяса и сахара (400 г. сахара и 0,5–1 кг мяса), четверть жиров (100 г.) в месяц. Остальные получали еще меньше. Контрастом общей нищете населения были

¹⁵⁷ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 221.

привилегии партийных чиновников, которые могли позволить себе тропические фрукты, личные автомобили и т. д.

Из всех продуктов, поступавших в город, только 35–40% проходило через государственную распределительную сеть. Остальную часть давали «мешочники». Официально считалось, что это спекулянты-перекупщики, и репрессии против них были довольно суровые. В действительности же обычно это были горожане, которые ездили в деревню, чтобы обменять на продовольствие одежду, обувь, предметы собственного быта. Власть была вынуждена идти на уступки. В результате забастовки петроградских рабочих было разрешено привозить из деревни мешки с продовольствием, но только не более полутора пудов. После этого часть зарплаты рабочим стали выдавать промышленными товарами, которые производило предприятие, для обмена на хлеб и картошку.

До начала гражданской войны Народный Комиссариат Земледелия разработал проект «Земельного кодекса РСФСР» 1917–1918 гг., который, затем уже доработанный и дополненный, лег в основу Земельного кодекса РСФСР 1922 г. Появление на свет основного земельного закона было вызвано необходимостью кодификации, а также конкретизации положений ранее принятых Декретов «О земле» и «О социализации земли».

Проект «Земельного кодекса РСФСР» 1917–1918 гг. закреплял одно очень важное положение: «Все земли в пределах РСФСР, в чьем бы пользовании они не состояли, составляют единый государственный земельный фонд». Земля в границах одного государства – это часть национального богатства, распоряжение, использование и владение которым осуществляется государственным регулированием в рамках единого правового режима. Земельный фонд – это не просто достояние народа, проживающего в границах государства, но и объект земельных отношений между гражданами и их объединениями, органами государственной власти.

5.2. Развитие земельных отношений в годы новой экономической политики

После семи лет войны (1914–1920) экономическое положение российского государства было крайне сложным. Страна в конце 1920–1921 гг. находилась в состоянии глубокого экономического и политического кризиса. Общий объем промышленной продукции за годы войны упал в 7 раз. Из-за отсутствия топлива и сырья большинство предприятий прекратило работу. Разрушенным было и сельское хозяйство. Производство зерна сократилось почти в 2 раза. Значительно уменьшилось поголовье скота. В стране не хватало хлеба, мяса, молока, сахара и других продуктов питания¹⁵⁸. Всюду происходили крестьянские восстания, в числе восставших были тысячи дезертиров и демобилизованных из Красной Армии. Особен-

¹⁵⁸ История государственного управления России: учебное пособие / В.В. Моисев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2010. С. 224.

но крупным было движение в Тамбовской губернии под руководством эсера Антонова. К крестьянским восстаниям добавилось восстание в Кронштадте, начавшееся 1 марта 1921 года и подавленное только 17 марта. Основными требованиями восставших был отказ большевиков от власти, отмена партийной диктатуры. Главным лозунгом, сближавшим и крестьян Антонова, и моряков Кронштадта, был лозунг «Вся власть Советам, а не партиям!». На этом фоне политика военного коммунизма дискредитировала себя. Ею были недовольны как в городе, так и в деревне.

Принимая решение о введении новой экономической политики (НЭП) предусматривалось следующее: замена продразверстки продналогом; восстановление многоукладной экономики, в том числе и частного предпринимательства; разрешение капиталистических отношений под контролем государства при сохранении его «командных высот» в экономике – монополии внешней торговли; централизация финансовой системы и государственного сектора промышленности.

Таким образом, можно сделать вывод, что сущность НЭПа заключалась в ограниченном восстановлении рыночной экономики под контролем партийно-государственного аппарата и с сохранением «командных высот в экономике».

Главная политическая цель НЭПа – предотвратить социальный взрыв в обществе, укрепить союз рабочих и крестьян, восстановить народное хозяйство, разрушенное многолетней войной.

Переход к НЭПу законодательно был оформлен декретами ВЦИК и Совнаркома, решениями высшего органа власти – IX Всероссийского съезда Советов (декабрь 1921 г.)¹⁵⁹. Введение НЭПа началось с сельского хозяйства. Это связано с тем, что основой экономики и главным источником ресурсов для развития страны в целом было сельское хозяйство. После чрезвычайного периода военного коммунизма государство должно было выбрать определенный вариант аграрной политики. Двум наиболее авторитетным экономистам-аграрникам России Л.Н. Литошенко и А.В. Чаянову еще при подготовке проведения реформ было поручено представить два альтернативных программных доклада. Л.Н. Литошенко рассмотрел возможности продолжения в новых условиях «реформы Столыпина» – создания фермерства с крупными земельными участками и наемным трудом. А.В. Чаянов исходил из развития трудовых крестьянских хозяйств без наемного труда с их последующей кооперацией¹⁶⁰. Доклады в июне 1920 г. обсуждались на комиссии ГОЭЛРО (это был прообраз планового органа) и Наркомате земледелия. В основу государственной политики была положена концепция А.В. Чаянова.

¹⁵⁹ Декреты Советской власти. Т. IV. М., 1968. С. 461–482.

¹⁶⁰ Там же.

На X съезде РКП(б) было принято решение об отмене продразверстки и замене ее продналогом, разрешении частной торговли. Декрет ВЦИК от 21 марта 1921 г. так и назывался: «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом». Это были первые шаги по реализации новой экономической политики (НЭПа). А какой должна быть эта новая экономическая политика, диктовалось конкретной обстановкой и прежде всего мелким, раздробленным, преимущественно докапиталистическим характером хозяйства. Сельское хозяйство, в котором была занята большая часть населения страны, состояло из крестьянских хозяйств и находилось на докапиталистической стадии.

Продразверстка лишала крестьян заинтересованности в производстве товарной продукции. Чтобы не отдавать хлеб городу, крестьянин стремился производить тот минимум продукции, который был необходим для его собственного потребления. И насильственные меры здесь помочь уже не могли: у крестьянина нельзя было отобрать то, чего он не произвел.

Государство было не в состоянии накормить рабочих, которые, спасаясь от голода, уходили в деревню. В стране их оставалось немногим более 1 млн. Все это и определяло положение НЭПа. Следовательно, это была политика восстановления товарооборота между городом и деревней, политика восстановления товарно-денежных отношений, что требовало, в свою очередь, перехода от административных к экономическим методам хозяйствования.

Следует заметить, что интерпретация НЭПа постепенно менялась. Выяснение ее сути породило в партии острые дискуссии. Вначале НЭП рассматривался только как временная уступка, вынужденное отступление перед капитализмом. Ленин же подчеркивал, что в России «смычка с крестьянской экономикой» – фундаментальное построение социализма. Иными словами, НЭП был вызван не конъюнктурой, а всем типом России как крестьянской страны. Не предполагалось восстановление товарно-денежных отношений. Восстановлены они были лишь под давлением экономического процесса. «Кооперация мелких хозяйчиков» рассматривалась лишь как разновидность капитализма. Идеалом оставалась работа в едином государственном хозяйстве «по одному общему плану» и «по общему распорядку». В последующем существенно изменились представления руководителей большевистской партии о путях строительства социализма. Многие из них писали теперь, что надо учиться торговать, что социализм – это американская техника и организация трестов, это государственный капитализм, обращенный в пользу всего народа, что «строй цивилизованных кооператоров – это есть строй социализма», что изменение взглядов на кооперацию означает «коренную перемену всей точки зрения на социализм»¹⁶¹. НЭП теперь рассматривался не как вынужденное отступление

¹⁶¹ Декреты Советской власти. Т. IV. М., 1968. С. 429–431.

перед капитализмом, а как путь строительства социализма через торговлю, хозрасчет, кооперацию. В этом новом социализме находили место не только торговля и кооперация, но даже промышленные корпорации типа капиталистических монополий.

По сути, споры о НЭПе – это споры о выборе пути развития государства, который даже после победы в гражданской войне не был сделан до конца. Об этом свидетельствует тот факт, что в то время в России было пять общественно-экономических укладов: социалистический, капиталистический, мелкотоварное производство (большинство крестьянских хозяйств, продававших излишки хлеба), госкапитализм, патриархальное хозяйство (не связанное с рынком).

Согласно Декрету ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом» по объему продналог был меньше разверстки, он охватывал до 20% сельскохозяйственной продукции. У крестьян появился стимул к расширению производства. Продналог составлял минимально необходимое для армии и рабочих количество хлеба, а остальное должно было обмениваться на продукцию промышленности. Декрет был опубликован до начала посевных работ, что стимулировало крестьян увеличить посевы. Это решение о переходе к продналогу, принятое весной 1921 г., повлекло за собой и все остальные элементы НЭПа.

Восстановление сельского хозяйства было тогда первоочередной задачей, которую необходимо было решить для восстановления промышленности, так как без хлеба рабочие не могли работать.

Сельское хозяйство не находилось в руках государства, поэтому прямое руководство восстановлением миллионов крестьянских хозяйств было невозможно. Государство было вынуждено лишь стимулировать этот процесс различными, преимущественно экономическими методами. К числу этих мер следует отнести сам переход к продналогу. Он, конечно, повышал заинтересованность крестьян в расширении своего хозяйства и увеличении производства товарной продукции, но только до известных пределов.

Продналог взимался по классовому принципу. От него освобождалась часть бедноты, середняки облагались умеренным налогом, а кулацкие хозяйства – в повышенном размере. Декрет ВЦИК устанавливал порядок расчета и взимания продналога: налог был тем больше, чем больше продовольствия было произведено (прогрессивная шкала). Его величину устанавливали до посевной кампании и не меняли в течение всего года. Поскольку к кулакам относили тех «культурных хозяев», которые становились на фермерский путь, то есть переходили к товарному хозяйству и старались дать стране максимум товарной продукции, то продналог тормозил рост товарности сельского хозяйства, хотя и в меньшей степени, чем продразверстка.

После выполнения государственных поставок, или уплаты натурального налога, крестьянам разрешалась свободная продажа сельскохозяйст-

венной продукции. Декрет СНК от 24 мая 1921 г. «Об обмене»¹⁶² законодательно разрешал свободный обмен сельскохозяйственной продукцией и кустарной мелкой промышленностью, стимулируя выпуск товаров и рыночные отношения.

Государство стимулировало подъем сельского хозяйства также первоочередным восстановлением производства промышленных товаров для крестьян, в том числе сельскохозяйственного инвентаря и машин, а также закупкой таких товаров за границей. Конечно, снабжение деревни инвентарем и машинами способствовало восстановлению сельского хозяйства, но главное заключалось не в этом. Получить эти товары крестьяне могли лишь в обмен на свою продукцию, а для этого должны были сначала ее произвести. Иными словами, первоочередное восстановление производства товаров для деревни было первым шагом к восстановлению товарооборота между городом и деревней.

Можно сделать вывод, что продналог – компромиссная, временная мера – вводился лишь потому, что промышленность еще не была восстановлена и государство не могло дать крестьянину за весь необходимый хлеб продукты промышленности.

Государство помогало деревне также агротехнической пропагандой: туда направлялись агрономы и зоотехники, для крестьян устанавливались агротехнические курсы. В 1923 г. в Москве была открыта Всероссийская сельскохозяйственная и промышленно-кустарная выставка (будущая ВДНХ). Но главным направлением государственной политики в деревне в это время было содействие кооперированию крестьян.

Идеологической предпосылкой для этого было то, что крестьянство – это класс феодального общества. Чтобы перейти к социализму, оно должно пройти через капитализм, то есть через расслоение на сельский пролетариат и сельскую буржуазию. В результате возникнут крупные капиталистические хозяйства, которые потом можно будет превратить в социалистические. И этого стихийного пути развития сельского хозяйства не могла остановить даже классовая политика советской власти – помощь беднякам и действия против кулаков. К 1925 г. 30% не имели рабочего скота, а 38% составляли крестьяне с посевом менее 2 десятин и без посева. Кулаки, по расчетам того времени, составляли 6–7%¹⁶³.

При разработке кооперативного плана были использованы труды А.В. Чаянова¹⁶⁴, крупного специалиста по вопросам кооперативного движения. В основе плана лежало использование материальной заинтересованно-

¹⁶² Декреты Советской власти. Т. IV. М., 1968. С. 429–431.

¹⁶³ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 232.

¹⁶⁴ Чаянов А.В. Крестьянское хозяйство. М.: Экономика, 1989; Чаянов А.В. Основные идеи и формы организации сельскохозяйственной кооперации // Чаянов А.В. Избранные труды. М.: Колос, 1993.

сти крестьян, которые стремились производить для продажи больше продукции, выгодно, без посредников продавать ее и покупать промышленные товары, в том числе сельскохозяйственную технику. Но для этого надо было еще объединиться в кооперативы, чтобы не ездить торговать в город поодиночке, конкурируя между собой, а сбывать продукцию через кооператив и через него закупать необходимые промышленные товары. Машины крестьянин не мог приобрести один, но можно объединиться в машинный кооператив и получить кредит, купить машины и сообща их использовать. В районе, который специализировался на молочном животноводстве, имеет смысл на паевых началах построить заведение по переработке молока и изготовлению сыра, что также не под силу отдельному крестьянину.

Постепенно таким образом можно прийти и до объединения кооперативными связями всех хозяйств.

Именно с таких кооперативов – сбытовых, потребительских, машинных – начиналось объединение в годы НЭПа. В кооперативы объединялись, естественно, относительно зажиточные крестьяне, те, которые производили товарную продукцию. Входившие в них крестьянские хозяйства создавались единоличниками, следовательно, не было еще обобществления средств производства, лишь некоторые средства производства (машины, сыроварни и т. п.) оказывались здесь в общей собственности.

Бедняки, которые не производили товарной продукции, в таких кооперативах участвовать не могли. Они объединялись в производственные кооперативы, которые принято было называть коллективными хозяйствами, колхозами, а не кооперативами и которые противопоставлялись кооперативам. Было три вида колхозов: коммуны, артели и ТОЗы (товарищества по совместной обработке земли). О коммунах уже было сказано выше, в артелях обобществлялись основные средства производства, а в ТОЗах даже сохранялась частная собственность на эти средства, объединялся только труд. Однако колхозы и совхозы, хотя и пользовались особыми льготами и получали существенную помощь от государства, давали лишь около 1,5% сельскохозяйственной продукции.

В кооперативах в 1925 г. состояло 1/4 крестьян, а в 1928 г. – 55%. кооперативы играли главную роль в восстановлении товарооборота между городом и деревней. Уже в 1925 г. кооперативный товарооборот составлял 44,5% розничного товарооборота страны. В районах специализированного сельского хозяйства – льноводческих, свеклосахарных, молочного животноводства – кооперация охватила подавляющее большинство крестьян.

Крестьянские кооперативы стали объединяться в отраслевые организации. Появляются Хлебоцентр, Льноцентр, Плодоовощсоюз, Маслоцентр и др. Они объединяли сбыт и снабжение кооперативов в масштабе страны, организовывали кредит и защищали интересы кооператоров.

Рост сельскохозяйственного производства после войны начался не сразу. Первый год НЭПа (1921) сопровождался сильнейшей засухой. В

большинстве хлебных губерний хлеб погиб (из 38 млн. десятин земли, засеянных в Европейской России, урожай погиб полностью на 14 млн., так что продналога было собрано лишь 150 млн. пудов). Сократилось поголовье скота. Была проведена эвакуация жителей пораженных районов в Сибири, масса людей (около 1,3 млн. человек) шла самостоятельно на Украину и в Сибирь. Миллионы людей умирали от голода. В следующем году хозяйство еще не оправилось от природного бедствия. Шок от неурожая послужил тому, что сельхозработы 1922 г. были объявлены общегосударственным и общепартийным делом. Только с 1923 г., года очень урожайного, сельское хозяйство пошло на подъем. В 1925 г. сельскохозяйственной продукции было получено на 12% больше, чем в 1913 г., в том числе в земледелии на 7% и в животноводстве на 21%. Хлеба в стране теперь производилось на 11% больше, чем в предвоенные годы. Превысило довоенный уровень и поголовье скота¹⁶⁵. Однако недостатком восстановленного сельского хозяйства была его низкая товарность. Ведь до революции основную массу хлеба на рынок давали кулаки и помещики, а крестьяне вели преимущественно натуральное хозяйство. Поэтому простое восстановление крестьянского хозяйства не могло решать проблему снабжения города. Низкая товарность проявлялась и в том, что в земледелии изменилась доля отдельных культур. По сравнению с довоенным периодом увеличились площади под картофелем и рожью, сократилась доля земли под пшеницу хлопок, лен, сахарную свеклу. Иными словами, уменьшилась доля товарных культур, а доля грубых продовольственных культур, которые обеспечивали жизнь крестьянской семьи, увеличилась.

В связи с проводимыми преобразованиями, с 1921 г. еще более возросла роль землеустройства для сельского хозяйства. Формируя основные его задачи в период восстановления народного хозяйства страны, Д. Зайцев писал: «Большое значение имеет вопрос землеустройства сельскохозяйственных коллективов. На него нужно на местах обратить особое внимание. Ибо землеустройство в их экологическом развитии играет решающую роль, а до тех пор, пока не землеустроен тот или иной коллектив, он не может фактически организовать многопольный севооборот и перейти к интенсификации всего хозяйства».¹⁶⁶

Все признавали важность земельного вопроса, а также то, что для проведения земельных преобразований нужен основной закон – Земельный кодекс.

В 1921–1922 гг. вопросы регулирования земельных отношений и землеустройства в России трижды обсуждались на всероссийском уровне: в декабре 1921 г. – на I Всероссийском съезде земельных органов по вопро-

¹⁶⁵ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 230; История Государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 1998. С. 405.

¹⁶⁶ Зайцев Д. Основные задачи землеустройства // На аграрном фронте. 1925. № 4. С. 49.

сам земельной политики и землеустройства; в феврале 1922 г. – на Всероссийском съезде землестроителей и мелиораторов; в марте 1922 г. – на Всероссийском съезде агрономов. Наркомзему было поручено разработать новый земельный закон, учитывающий все необходимые изменения, вытекающие из условий новой экономической политики и требований ускоренного развития сельскохозяйственного производства. В соответствии с этим в мае 1922 г. III сессией ВЦИК был утвержден Закон о трудовом землепользовании, а 30 октября 1922 г. IV сессией ВЦИК принят и с 1 декабря 1922 г. введен в действие Земельный кодекс РСФСР. Кодекс состоял из Основных положений и трех частей: о трудовом землепользовании, о городских землях и государственных земельных имуществах, о землеустройстве и переселении. Его составной частью стал закон «О трудовом землепользовании», принятый в мае 1922 г.

В отличие от предыдущих нормативных актов данный Земельный кодекс расширил государственное регулирование земельных отношений и внес множество новелл, которые впоследствии оказали свое влияние на развитие современного земельного законодательства.

Кодекс «навсегда отменял право частной собственности на землю», недра, воды и леса в пределах РСФСР. Все земли сельскохозяйственного назначения составляли единый государственный земельный фонд, находящийся в ведении Наркомзема и его органов на местах.

Право непосредственного пользования земельными участками и наделами кодекс предоставлял «трудовым землевладельцам» и их объединениям, городским поселениям, государственным учреждениям и предприятиям. Остальные земли находились в непосредственном распоряжении Наркомзема.

Покупка, продажа, завещание, дарение, залог земли запрещались, а нарушители подвергались уголовному наказанию.

Поправками, внесенными в Кодекс Постановлениями ВЦИК, СНК от 1925 г. (от 06.05.1925 и 28.09.1925), бывшим землевладельцам и помещикам не из дворян, а также иностранным гражданам, проживающим на территории РСФСР, предоставлялись в трудовое землепользование земельные участки (ч. 1. «О трудовом землепользовании»)¹⁶⁷. Земля предоставлялась не только на праве постоянного (бессрочного) пользования, но и на праве аренды. Возврат к практике передачи земельных участков на праве аренды был вызван необходимостью получения дополнительных денежных сумм от использования земельных участков. При этом право аренды предоставлялось всем желающим возделывать земли или строить объекты недвижимости на условиях неиспользования чьего-либо наемного труда, а также передачи арендованного участка в субаренду с целью извлечения коммер-

¹⁶⁷ О введении в действие Земельного кодекса, принятого на 4-й сессии IX созыва: Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. (в ред. от 1927 г.) // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

ческой выгоды. Аренда земли также разрешалась в первые годы действия Кодекса в случаях, прямо прописанных в Кодексе: «Для трудовых хозяйств, временно ослабленных вследствие стихийного бедствия (неурожая, пожара, падежа скота и т. п.), либо недостатка инвентаря или рабочей силы, а также убыли за смертью, призывами по мобилизации, советской и общественной службой, временным отходом из хозяйства на трудовые заработки переселением и пр., допускается сдача всей или части земли в аренду за плату денежную или натуральную с соблюдением условий, указанных в нижеследующих статьях»¹⁶⁸.

Вопросами аренды занимались местные земельные комитеты. Это было действительно новшество, если учесть, что принятые ранее Декреты («О земле» и «О социализации земли») полностью отвергали возможность предоставления права аренды. Кодекс также вводит положения о сроках предоставления в аренду земельных участков.

Еще одно новшество, которое появилось в Кодексе 1922 г. и затем осталось в последующих земельных кодексах, — это понятие реквизиции. Прямо этот термин не указывается в Кодексе, но вот возможность его применения прописывается прямо (ст. 24): «Если земля трудового пользования будет в установленном порядке изъята для государственных или общественных надобностей полностью или в такой ее части, без которой дальнейшее использование остающейся земли является хозяйственно затруднительным или нецелесообразным, то взамен ее отводится земля в другом месте с возмещением убытков землепользователю»¹⁶⁹.

Огромное значение в Кодексе было придано регулированию статуса земельных обществ. В соответствии с Кодексом, земельными обществами признавались сельскохозяйственные коммуны и артели, а также добровольные объединения отдельных дворов или совокупность дворов, которые выделялись из прежних обществ. Членами земельных обществ признавались все лица независимо от пола и возраста, входившие в состав дворов, образующих общество, а также члены коллективов (коммун и артелей). Полноправными же членами обществ признавались лица, независимо от пола, те, которые достигли восемнадцатилетнего возраста, а также лица, самостоятельно ведущие хозяйство, даже если и были моложе восемнадцатилетнего возраста.

Также был урегулирован порядок управления земельными обществами. Делами земельного общества ведало общее собрание полноправных его членов (сход), а также выборные органы. Сход решал вопросы об установлении и изменении порядка пользования различными угодьями в обществе, составлении земельного устава, о рассмотрении ходатайств о зачис-

¹⁶⁸ О введении в действие Земельного кодекса, принятого на 4-й сессии IX созыва: Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. (в ред. от 1927 г.) // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

¹⁶⁹ Там же.

лении в общество новых землепользователей и прочие вопросы, которые затрагивали функционирование земельного общества. Законность схода определялась легитимным кворумом – при решении общих вопросов требовалось присутствие домохозяев или представителей не менее половины дворов общества, а при решении вопросов изменения порядка землепользования – присутствие представителей не менее двух третей дворов и не менее половины всех полноправных членов общества.

Земельный кодекс 1922 года совсем небольшое внимание уделил вопросам управления городскими землями. Градостроительного кодекса тогда не существовало, и решения по данным вопросам принимались местными советами или вышестоящими органами власти, которые носили скорее частный характер, хотя порядок изменения городской черты все же попал под государственное регулирование. Он был очень прост и не требовал сложных административных процедур по согласованию землеотводов, проведения торгов и прочих процедур, которые требовали каких-либо затрат. Небольшое внимание вопросам управления городскими землями было связано с тем, что и после Революции Советская Россия оставалась аграрной страной, и подавляющее большинство населения проживало в сельских общинах.

Кроме того, Земельный кодекс 1922 г. развил очень важные в системе земельных отношений процедуры как землеустройство и государственный земельный учет (кадастр). До принятия Земельного кодекса РСФСР 1922 г. вопросы землеустройства, государственной записи и учета землепользования были урегулированы (но поверхностно прописаны) в Положении «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию», принятом ВЦИК 14 февраля 1919 г. Помимо положений о землеустройстве и государственном земельном учете данное Положение также урегулировало вопрос о статусе советских хозяйств (совхозов), который с принятием Земельного кодекса РСФСР был более детально регламентирован.

Статья 165 Земельного кодекса 1922 г. обозначила: «Землеустройство имеет своей задачей упорядочение существующих землепользований и образование новых, соответственно нормам на землю и требованиям хозяйственно-технической целесообразности»¹⁷⁰. Современная трактовка землепользования гораздо шире, но основной смысл этой процедуры остался прежним – организация работ по учету, сохранению и образованию новых земельных участков под различные государственные, общественные и частные цели и получение максимально эффективной отдачи от использования земель в будущем.

¹⁷⁰ О введении в действие Земельного кодекса, принятого на 4-й сессии IX созыва: Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. (в ред. от 1927 г.) // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

Землеустройство и кадастровый учет земель существовали в царской России, однако единой кодифицированной системы не было. Советская власть внесла землеустройство и земельный кадастр под строгое государственное регулирование. Все виды работ по землеустройству перешли под контроль Народного Комиссариата Земледелия, и осуществлялась вся эта работа местными землеустроительными учреждениями, но при этом все же существовала на коммерческих основаниях и оплачивалась теми лицами, землеустройство чьих земель производилось.

Государственная запись землепользований. В соответствии со ст. 194 рассматриваемого Кодекса земельная регистрация имеет своей задачей в интересах общегосударственного управления землями, а также для надобностей различных отраслей народного хозяйства и для ограждения прав и интересов землепользователей собирать и хранить в систематически наглядном виде верные и своевременные сведения о правовом и хозяйственном положении всех землепользований¹⁷¹. Земельная регистрация, как и землеустройство, находились в ведении Наркомзема. Он разрабатывал государственную политику в области регистрации земель, а ее реализацией занимались местные органы земельной регистрации. Регулирование данного вопроса позволило взять под контроль огромный земельный фонд страны и принимать важные политические решения по регистрации, использованию, перераспределению земель, развитию сельского хозяйства, размещению производственных сил.

Земельным кодексом 1922 г. был также затронут вопрос о порядке рассмотрения земельных споров. Однако как таковой порядок детально не рассматривается, а лишь большое внимание в Кодексе уделялось порядку образования и компетенции земельных комиссий, которые призваны рассматривать земельные споры. Земельный кодекс РСФСР 1922 г. действовал вплоть до принятия нового Земельного кодекса РСФСР от 01.07.1970 г.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что организационно-правовое обеспечение принятой новой экономической политики позволило в короткий срок вывести страну из социально-экономического кризиса, вызванного семью годами разрушительной войны и политикой, проводимой большевиками в период военного коммунизма и гражданской войны.

Опыт проведения новой экономической политики мог быть использован в нашей стране и в настоящее время, что, несомненно, позволило бы стране в более короткий срок преодолеть существующие кризисные явления.

¹⁷¹ О введении в действие Земельного кодекса, принятого на 4-й сессии IX созыва: Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. (в ред. от 1927 г.) // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

5.3. Особенности земельных отношений в годы довоенных пятилеток

К концу 20-х гг. были решены основные задачи, которые возлагались на НЭП. Восстановлено разрушенное войнами хозяйство, стабилизировалась социальная и демографическая ситуация, сложилась и укрепилась система государственных органов и учреждений. Были мобилизованы значительные средства для индустриализации. Вместе с тем выявились и стали быстро нарастать новые противоречия, которые уже в 1928–1929 гг. воспринимались руководством государства и партии как угрожающие.

Внутри страны возникало нестабильное равновесие, быстро сдвигающееся к острому противостоянию в отношениях между городом и деревней, промышленностью и сельским хозяйством. Поправив свои дела в условиях НЭПа, получив землю и стабильный порядок, село оказалось в большей степени, чем город, самодостаточным и не имеющим внутренних стимулов для интенсивного развития. Около 90% пашни вернулось к трехпольному севообороту. Производство зерновых оставалось примерно на довоенном уровне: 1913 г. – 76,2 млн т.; 1925 – 72,5; 1926 – 76,8; 1927 – 72,3; 1928 г. – 73,3; 1929 – 71,7 млн т.¹⁷² Освобожденное от арендных платежей и выкупа земли село снизило товарность и возможности экспорта хлеба – главного тогда у России источника средств для развития. В 1926 г. при таком же, как в 1913 г., урожае, экспорт зерна был в 4,5 раза меньше (и это был самый высокий за годы НЭПа показатель).

Необходимо отметить, что состояние отношений власти с крестьянством в России было едва ли не главным вопросом государства. Середина 20-х годов XX в. прошла под лозунгом «Лицом к деревне», что на деле означало экономическую поддержку зажиточного крестьянства. Проведенная в 1924 г. либерализация избирательного права была в полной мере использована кулаками как наиболее организованной и обладающей средствами категорией крестьян. В ходе выборов местные Советы в 1925 г. доля безлошадных крестьян среди депутатов упала до 4%. Обретение кулаками реальной политической власти на селе создавало опасное положение и в партии – недовольство сельских парторганизаций подкреплялось усилением левой оппозиции в центре.

Изменение политической обстановки способствовало и социальному расслоению. В 1927 г. 3% хозяйств, относимых к категории кулацких, имели 14–20% всех средств производства и примерно 1/3 всех сельхозмашин на селе. Расширились сдача земли кулакам в аренду, теневой наем батраков, ссуды семян и инвентаря за отработки.

В ходе дальнейшего строительства социалистической экономики необходимо было решить задачу по преодолению накопившихся противоречий «в мелкокрестьянской стране».

¹⁷² История государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А Чибиряева. М.: Былина, 1998. С. 425.

Как показывают проведенные исследования, задуманная социалистическая реконструкция состояла в основном из двух взаимосвязанных процессов – индустриализации и коллективизации сельского хозяйства.

Индустриализация – создание фабрично-заводской промышленности – в силу очевидной необходимости была начата, но не могла еще обеспечить рынок нужными для села товарами, а также решить проблему экономической независимости страны. Не были развиты некоторые отрасли машиностроения: производство самолетов, автомобилей, радиопромышленность, некоторые отрасли химической промышленности и др. Опасность возможной близкой войны требовала создания собственного машиностроения и особенно налаживания выпуска военной техники и снаряжения. Снабжение города через нормальный товарообмен постоянно нарушалось, не помогла и замена продналога в натуре на денежный (1924 г.). Так, если перед первой мировой войной товарность сельского хозяйства России составила 26–30%, то в исследуемый период товарность понизилась до 13–18%: крестьянское хозяйство оставалось натуральным. Это означало, что, даже восстановив довоенный уровень производства, деревня давала городу вдвое меньше хлеба, чем до революции. И в то же время росла доля промышленных рабочих, потребляющих эту товарную сельскохозяйственную продукцию. Возник порочный круг: чтобы восстановить баланс, а также упрочить мировые позиции страны, нужно было ускорить индустриализацию, а для этого требовалось увеличить приток из села продовольствия, продуктов экспорта и рабочей силы, что, в свою очередь, невозможно было без увеличения производства хлеба, повышения товарности сельского хозяйства. К тому же мелкие крестьянские хозяйства не давали простора для дальнейшего развития технического прогресса, создания на селе потребности в продукции тяжелой промышленности (машинах). Разорвать этот порочный круг, а следовательно, решить вопрос за счет чего и в как проводить индустриализацию, можно было только посредством радикального реформирования сельского хозяйства.

Как показывают проведенные исследования¹⁷³, теоретически для этого было три пути. Один – новый вариант «стольпинской реформы», поддержка набирающего силу кулака, перераспределение в его пользу ресурсов основной массы хозяйств середняков, расслоение села на крупных фермеров и пролетариат. Второй путь – ликвидация очагов капиталистического хозяйства (кулаков) и образование крупных механизированных коллективных хозяйств. Третий путь – постепенное развитие трудовых единоличных крестьянских хозяйств с их кооперацией в «естественном» темпе – по всем расчетам оказался слишком медленным. После срыва заготовок хлеба в 1927 г., когда пришлось пойти на чрезвычайные меры (твердые це-

¹⁷³ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 255; История Государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 1998. С. 425.

ны, закрытие рынков и даже репрессии), и еще более катастрофической кампании хлебозаготовок 1928–1929 гг. вопрос должен был решаться срочно. Чрезвычайные меры при заготовках в 1929 г., воспринятые крестьянством уже как нечто совершенно ненормальное, вызвали около 1300 мятежей. В сложившейся ситуации в 1929 г. были введены карточки на хлеб.

Создание фермерства через расслоение крестьянства оказалось несовместимым с советским проектом, но главное – нереальным, так как пробуждало те же источники сопротивления, которые парализовали реформу Столыпина. В новых условиях шансов на успех буржуазного пути было еще меньше, чем в 1906–1914 гг., поэтому взят курс на ликвидацию кулачества и коллективизацию.

Второй кардинальный вопрос – источник получения средств для проведения индустриализации. Дискуссия об этом протекала трудно и долго, и ее исход предопределял характер государства и общества. Не имея, в отличие от России начала века, иностранных кредитов как важного источника финансовых ресурсов, СССР мог вести индустриализацию лишь за счет внутренних ресурсов. Влиятельная группа (член Политбюро Н.И. Бухарин, председатель Совнаркома А.И. Рыков и председатель ВЦСПС М.П. Томский) отстаивала «щадящий» вариант постепенного накопления средств через продолжение НЭПа, И.В. Сталин – форсированный вариант: коллективизацию села и перевод на централизованное планирование и управление. Победила точка зрения Сталина, что означало конец НЭПа, в том числе и на селе.

Необходимость коллективизации также обосновывалась утверждениями руководства страны о том, что крестьянин-единоличник не сможет обеспечить растущие потребности в продуктах питания и сырье для легкой промышленности. К тому же, с идеологической точки зрения, индивидуальное крестьянское хозяйство с его «мелкобуржуазным характером производства» противоречило, по мнению большевиков, принципам социализма.

Коллективизация – это революционное преобразование не только села и сельского хозяйства, но и всей страны. Она повлияла на всю экономику в целом, на социальную структуру общества, демографические процессы и урбанизацию. Коллективизация вызвала на первом этапе тяжелую катастрофу, которая сопровождалась массовыми страданиями и человеческими жертвами. Именно в ходе этой реформы были, видимо, допущены самые принципиальные ошибки с самыми тяжелыми последствиями за весь советский период (не считая стадии демонтажа советского строя после 1988 г.). Тот факт, что Советское государство пережило эту катастрофу, говорит о его большом потенциале и запасе доверия, которое возлагал на него народ.

Над планом проведения коллективизации работало несколько групп ученых-аграрников, органы статистики, группы ЦКК – РКК, изучавшие хле-

бофуражный баланс, а также специальная комиссия СНК СССР под руководством А.И. Рыкова. «Аграрники-марксисты» (например, бывший «максималист» Л.Н. Крицман, возглавивший в 1928 г. Аграрный институт) делили крестьянство на три упрощенные категории: кулаки, середняки, бедняки. А.В. Аянов и его школа, исходя из теории трудового крестьянского хозяйства, различали шесть социальных типов и выделяли в категорию кулацких лишь то хозяйство, «центр тяжести доходов которого лежит в торговых оборотах, ростовщическом кредите, в том числе сдаче в аренду инвентаря на кабальных условиях»¹⁷⁴. Впоследствии при проведении коллективизации принята на вооружение точка зрения «Аграрников-марксистов».

После XV съезда ВКП(б) была образована Комиссия Политбюро ЦК ВКП(б) по вопросам коллективизации под руководством Я.А. Яковлева (Эпштейна), которая должна была рекомендовать модель колхоза. 7 декабря 1929 г. постановлением ЦИК СССР был образован Наркомат земледелия СССР. Наркомом был назначен Я.А. Яковлев. В ведение Наркомзема перешла Академия сельскохозяйственных наук с сетью ее институтов.

В январе 1930 г. ЦК ВКП(б) принял известное постановление «О темпе коллективизации и мерах помощи государства колхозному строительству»¹⁷⁵, которое намечало создание крестьянских хозяйств к весне следующего года в зерновых районах страны: Поволжье, Северном Кавказе и т. д. 1 февраля 1930 г. ЦИК и СНК принимают Постановление «О мерах по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и борьбе с кулачеством»¹⁷⁶.

Поначалу образование колхозов шло успешно, крестьяне воспринимали колхоз как артель, известный вид производственной кооперации, не разрушающий крестьянский двор – основную ячейку всего уклада русской деревни. Коллективизация виделась как возрождение и усиление общины. Вскоре, однако, оказалось, что обобществление заходит так далеко (рабочий и молочный скот, инвентарь), что основная структура крестьянского двора рушится. Начался отток из колхозов, возникло сопротивление, в ответ – административный нажим, а потом и репрессии.

Во исполнение постановления «О темпе коллективизации и мерах помощи государства колхозному строительству» в период массовой коллективизации осуществлялась сталинская политика «ликвидации кулачества как класса». Раскулачивание представляло собой огромную по масштабам внесудебную репрессию против крупной социальной группы. Попадающие под эту акцию крестьяне делились на три группы:

оказывающие активное сопротивление коллективизации – подлежали суду (они составили около 10% глав семей) и, как правило, их отправляли в концлагерь;

¹⁷⁴ Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М. 1968. С. 192.

¹⁷⁵ Сборник законодательства СССР. 1930. № 9. Ст. 105.

¹⁷⁶ Сборник законодательства СССР. 1930. № 12. Ст. 131.

наиболее богатые кулаки – подлежали переселению в другие области (Казахстан, Урал и Новосибирская область);

подлежащие выселению в другое село или деревню той же местности с наделением землей. Создать условия для третьей группы оказалось очень сложно, и на практике большинство вливалось во вторую группу.

Списки подлежавших раскулачиванию по группам кулаков составлялись местными властями, принимались сельскими сходами и утверждались районными властями. Судьбу людей решали «тройки» в составе первого секретаря райкома партии, председателя райисполкома и начальника районного управления ОГПУ. У кулаков конфисковывался скот, хозяйственные и жилые постройки, средства производства, предприятия по переработке сельхозпродукции, корма и семенные запасы.

Почти вся масса репрессированных была выселена в 1930–1931 гг. На спецпоселения прибыло 388 тыс. семей (1,8 млн чел.). Это максимальные данные, полученные на основе проверенного анализа независимых учетных документов. Официальные цифры – 366,5 тыс. семей, или 1,68 млн чел. Количество репрессированных составило около 1,5% крестьянских семей или около половины тех, кого относили к категории кулаков (на деле в созданном на селе хаосе под репрессии попадала и часть середняков). Около 200 тыс. семей кулаков успели «самораскулачиться» – продать или раздать родным имущество и уехать в город.

В 1937 г. в народном хозяйстве было занято около 350 тыс. трудопоселенцев, в основном в сельском хозяйстве и лесной, а также в угольной, золотодобывающей и тяжелой промышленности.

В марте 1933 г. состоялся судебный процесс против ряда работников Наркомзема СССР как виновных в возникновении голода.

Много было написано о «перегибах» в период коллективизации: вопреки намеченным в центре темпам, местные парторганизации, а с ними и органы власти, стремились силой загнать крестьян в колхозы за невероятно короткий срок, развивая при этом огромную энергию и упорство. «Разверстка» на число раскулаченных означала предельные цифры (типа «раскулачить не более 3% хозяйств») – но они повсюду перевыполнялись. Центральные органы Советского государства часто должны были сдерживать рвение местных властей. Этот энтузиазм (или фанатизм – идеологические оценки здесь не важны) представляет собой сложное явление, анализ которого выходит за рамки данной монографии. Но его надо принимать во внимание как важный факт, без которого нельзя понять сути Советского государства, тем более в период 30–40-х гг.

Процесс коллективизации в 1931–1932 гг. привел к катастрофическим последствиям (снижение сборов зерна в 1933 г. до 68,4 млн т. против 83,5 в 1930 г., поголовья коров и лошадей – вдвое, овец – втрое) и завершился страшным голодом зимы 1932–1933 г. с гибелью большого числа людей (в основном на Украине). В годы перестройки широко распространилось

мнение, будто голод был вызван резким увеличением экспорта зерна для покупки западного промышленного оборудования. Это неверно: в 1932 г. экспорт был резко сокращен – всего 1,8 млн т. против 4,8 в 1930 и 5,2 млн т. в 1931 г., а в конце 1934 г. – вообще прекращен. Не были чрезмерными и государственные заготовки – менее 1/3 урожая. Причина голода, видимо, в том, что был введен порядок изымать зерно у колхозов и хранить его на элеваторах, а возникший на селе и на транспорте хаос не позволил быстро спасти положение.

Несмотря на множество разумных, но запоздалых постановлений, устраняющих перегибы, положение выправилось лишь в 1935 г. Начали расти сборы зерна, поголовье скота, оплата труда колхозников. С 1 января 1935 г. в городах были отменены карточки на хлеб. В 1937 г. валовой сбор зерна составил уже 97, 5 млн. т.

Провал крупнейшего мероприятия Советского государства в программе модернизации страны был столь тяжелым, что на его исследование и гласное обсуждение было наложено табу, что помешало извлечь важный урок. Между тем причина провала была фундаментальной: слишком высокие темпы коллективизации, низкая квалификация проводивших ее работников, разгоревшееся на селе противостояние, просчеты центральной власти, перегибы на местах. Тот тип колхоза, в который пытались втиснуть крестьян, был не совместим с их представлениями о хорошей и даже приемлемой жизни. Не имея возможности и желания сопротивляться активно, основная масса крестьян ответила уходом из села, сокращением пахотных площадей и поголовья скота. В ряде мест были и вооруженные восстания (с января до середины марта 1930 г. на территории СССР без Украины было зарегистрировано 1678 восстаний), росло число убийств в конфликтах между сторонниками и противниками колхозов. Крестьянские реформы этого периода описаны в романе М.А. Шолохова «Поднятая целина».

Чтобы выправить дело, в марте – апреле 1930 г. ЦК ВКП(б) принял ряд важнейших решений, но инерция запущенной машины была очень велика, а созданный на селе конфликт разгорался. В марте 1930 г. был утвержден на государственном уровне Примерный устав сельскохозяйственной артели. В нем провозглашался принцип добровольного вхождения в колхоз, определялся порядок обобществления средств производства. Но начатое зимой «раскулачивание» было продолжено. Лишь весной 1932 г. местным властям было запрещено обобществлять скот, и даже было предписано помочь колхозникам в обзаведении скотом. С 1932 г. уже не проводилось и широких кампаний по раскулачиванию. К осени 1932 г. в колхозах состояло 62,4% крестьянских хозяйств, и было объявлено, что сплошная коллективизация в основном завершена. В 1935 г. II Всесоюзный съезд колхозников-ударников обсудил и принял новый «Примерный устав». На его основе колхозы должны были выработать и утвердить на общем собрании в присутствии не менее 2/3 членов артели свой устав.

Примерный устав 1935 г. в разделе «О земле» отмечал, что земля – общенародная государственная собственность, закрепляется за артелью в бессрочное пользование и не подлежит ни купле-продаже, ни сдаче в аренду.

Раздел «О средствах производства» определял, что подлежит обобществлению при вступлении в колхоз, а что остается в личном пользовании колхозного двора. Было гарантировано существование личного подворья колхозника.

Раздел «О членстве» указывал на то, что в члены артели не должны приниматься кулаки и лица, лишённые избирательных прав, за исключением бывших кулаков, которые в течение трех лет честной работой доказали свою лояльность.

Раздел «Организация, оплата и дисциплина труда» устанавливал, что все работы в колхозе могут производиться только личным трудом его членов. По найму могли привлекаться только агрономы, инженеры и т. д. Оплата была сдельной, правление разрабатывало, а общее собрание утверждало нормы выработки по всем работам и расценкам в трудоднях. Перечислялись взыскания, которые могли быть наложены на колхозников за нарушение устава и трудовой дисциплины.

Конституция СССР 1936 г. закрепила объекты колхозно-кооперативной собственности, правовое положение колхозного двора. В 1937 г. в колхозах было уже 93% дворов.

Задачи развития сельского хозяйства обусловили также необходимость системного подхода в дальнейшем выявлении и изучении земельного фонда. В 1930–1931 гг. проведены работы по созданию методики учета земель и отдельные опыты в районах Московской области по сплошному учету земель. Новый порядок учета земель на территории страны был определен Инструкцией по учету земель от 17 октября 1933 г., в соответствии с которой учет земель проводили по районам, в районах – по землепользованиям. Основными документами были: земельно-учетная карточка землепользования (совокупности земель, в границах землеотвода какому-либо землепользователю; земли города; земельный массив земельного запаса и т. п.), сводные земельно-учетные карточки по районам, список землепользований, районная карта, список единоличных хозяйств, картограмма изученности района. При этом в одних районах могли вестись и карточки, и списки, в других только списки землепользователей. Единой системы учета земель не было. Основной учет всех земель страны по названной системе так и не был завершён, как это планировалось к 1 февраля 1934 г. В это время был введен похозяйственный учет земель колхозов.

В 1934 г. в существующую систему учета земель была впервые введена специальная отчетность, утвержденная Постановлением СНК СССР «Об отчетности о распределении по угодьям и землепользователям». Отчеты составлялись в районах на основании имеющихся документов и мате-

риалов и представлялись в областные (краевые) земельные управления и далее наркомземам союзных республик. С момента появления данной сводной отчетности началось обязательное использование при учете земель статистического метода получения, обработки и анализа информации. В условиях незавершенного основного учета земель и отсутствия единой системы земельно-учетной документации отчет был крайне необходим органам власти для осуществления функций по государственному управлению земельными ресурсами, так как представлял собой систематизированный свод сведений о количественном, качественном и правовом положении земель отдельной территории. Содержащиеся в нем сведения о земле и землепользователях, выражающиеся в натуральных единицах, позволили надлежащим образом осуществлять необходимое планирование, расчет и распределение финансовых средств, контроль, охрану и рациональное использование земель.

В целях совершенствования учета земель в конце 30-х годов XX в. была введена следующая документация по учету земель: в колхозах – Земельная шнуровая книга, в районных исполнительных комитетах – Государственная земельная книга регистрации земель, выполняющая функцию кадастра. Учет других земель осуществлялся по-прежнему по карточкам и спискам. В составе единого земельного фонда выделяли в это время пять категорий земель: земли сельскохозяйственного назначения; земли промышленности, транспорта и специального назначения; земли городов и поселков городского типа; земли государственного лесного фонда; земли государственного земельного запаса. Земли учитывались по землепользователям и угодьям. Основным учетным документом в области, крае, республике, Союзе ССР, то есть на каждом уровне управления соответствующей территорией, был ежегодный отчет о наличии и распределении земель по угодьям и землепользователям.

В рассматриваемый период в стране постепенно вступали в действие крупные тракторные заводы, начала быстро создаваться сеть машинно-тракторных станций (МТС), которая в 1937 г. обслуживала уже 90% колхозов. Переход к крупному и в существенной мере уже механизированному сельскому хозяйству произошел, производство и производительность труда стали быстро расти. Но финансовое положение колхозов и материальное благосостояние колхозников продолжало ухудшаться. Колхозная товарная продукция сдавалась государству по цене намного ниже стоимости. Как указывают М.В. Конотопов и С.И. Сметанин¹⁷⁷, государственные заготовительные цены на зерно были установлены в конце 20-х гг. и не менялись до начала войны, тогда как даже не рыночные, а государственные розничные цены за это время выросли в 6,4 раза. Себестоимость 1 ц зерна в 1940 г. со-

¹⁷⁷ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 258.

ставляла 3 руб., а государство его покупало за 86 коп. Урожай вычислялся предварительно, на корню, и с этой предварительной цифры рассчитывалась величина поставок. При уборке до 30% урожая гибло. И оказывалось, что колхозы должны были сдавать большую долю продукции, чем считалось официально. Вся выручка колхоза от сдачи продукции объявлялась его доходом, то есть из нее не вычитались производственные затраты. А они обычно были больше этой выручки, и в действительности хозяйства были убыточными. Колхозник получал на трудодень до 2–3 кг зерна и от 50 коп. до 1 руб. деньгами. Поэтому основным источником существования колхозников были не общественные, а личные приусадебные хозяйства, которые к концу второй пятилетки давали 40% сельскохозяйственной продукции страны. В 1940 г. на их долю приходилось 13% посадочных площадей, но они давали 65% картофеля, 48% овощей, 72% мяса, 77% молока и 94% яиц, производимых в стране.

В конце 30-х годов, в связи с непосредственной подготовкой к войне, в сфере сельского хозяйства снова был принят ряд мер, направленных на утверждение командных методов руководства сельским хозяйством и усиление репрессивных начал. В апреле 1939 г. принимается Постановление «О запрещении исключения колхозников из колхозов»¹⁷⁸. Государство стремилось правовыми методами закрепить рабочую силу на колхозных землях и в колхозном производстве.

Сталиным была введена система обязательных поставок сельскохозяйственной продукции государству. В январе 1940 г. ЦК ВКП(б) и СНК СССР принимают Постановление «Об изменении в политике заготовок и закупок сельскохозяйственных продуктов»¹⁷⁹. Постановление «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания»¹⁸⁰, закрепляло колхозные земли в установленных пределах и ограничивало процесс увеличения приусадебных земель колхозников. Почти одновременно с этим была изменена система сельхозналога, включающая прогрессивно-подходящее обложение приусадебных участков и освобождение от налога получаемых колхозниками трудодней. Для колхозов устанавливался погоктарный принцип обложения, стимулирующий более интенсивное использование колхозами земельных владений. Экзаменом для колхозного строя стала война.

¹⁷⁸ Постановление ЦК ВКП (б) и СНК СССР от 5 апреля 1939 г. «О запрещении исключения колхозников из колхозов» // СП СССР. 1949. № 9. Ст. 221.

¹⁷⁹ Постановление ЦК ВКП (б) и СНК СССР от 7 апреля 1940 г. «Изменения в политике заготовок и закупок сельскохозяйственных продуктов» // СП СССР. 1940. № 9. Ст. 235.

¹⁸⁰ Постановление ЦК ВКП (б) и СНК СССР от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» // СП СССР. 1939. № 34. Ст. 235.

5.4. Земельные отношения в период Великой Отечественной войны и восстановления народного хозяйства

С началом Великой Отечественной войны вся государственная система СССР подверглась жесточайшей проверке на прочность. Главная задача в 1941–1945 гг. состояла в мобилизации всех сил и ресурсов на разгром фашистской Германии. «Все для фронта, все для победы!» – этот лозунг применим и для функционирования всех отраслей народного хозяйства, в том числе и для сельского. Великая Отечественная война, начавшаяся 22 июня 1941 г. в связи с нападением на СССР фашистской Германии, сделала необходимой перестройку существующей организационной, экономической и правовой систем государства.

Начиная с первых дней войны органами государственной власти и управления была проделана значительная организаторская, политическая и правовая работа по мобилизации сил и средств на отражение агрессора.

Уже 22 июня 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР 22 июня 1941 г. принял указ о мобилизации военнообязанных на территории 14 военных округов. Указом Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» в западных областях страны вводился особый режим функционирования государственных органов. На территориях, где устанавливалось военное положение, власть переходила в руки военных советов фронтов, армий, военных округов, то есть к высшему командованию войсковых объединений и соединений. Согласно этому нормативно-правовому акту военное положение вводилось в интересах обороны государства, для обеспечения общественного порядка и государственной безопасности.

ЦК ВКП(б) и СНК СССР 24 июня 1941 г. специальным совместным постановлением создали Совет по эвакуации, уполномоченный орган по эвакуации промышленных и военных предприятий и иных ценностей на восток страны, за Урал. Он работал в тесном контакте с народными комиссариатами, при которых были образованы отделы эвакуации.

Благодаря усилиям членов Совета по эвакуации и специалистов за июнь – декабрь 1941 г. из Украины, Белоруссии, России и других республик на восток страны было вывезено 2693 предприятия, 2,4 млн голов крупного рогатого скота, более 5 млн коз и овец, 1 млн лошадей и свиней. Удалось эвакуировать около 8 млн человек¹⁸¹. Были проведены и другие организационно-правовые мероприятия.

Необходимо отметить, что сельское хозяйство страдало от войны больше, чем промышленность, по следующим причинам:

на оккупированных территориях находилось 47% посевных площадей. А если учесть, что оккупированы были житницы страны – Украина,

¹⁸¹ История государственного управления в России: учебник / под общ. ред. Р.Г. Пихон. 4-е изд., перераб. и доп. М.: РАГС, 2006. С. 324.

Дон, районы, где урожайность была намного выше средней, то очевидно, что хлеба производилось там больше половины;

из деревни на фронт ушло все здоровое мужское население, остались лишь женщины, дети и старики. В деревне не было «брони», как в промышленности;

резко понизилась техническая база. Тракторы во время войны не выпускались, а из тех, которые были выпущены ранее, значительная часть была мобилизована на военные нужды.

Даже в таких трудных условиях интенсивность труда в колхозах повысилась. В восточных районах страны посевные площади увеличились на 8–9%, но это, конечно, не могло компенсировать потерю 47% посевных площадей на западе. Колхозное право расширило системы дополнительной оплаты труда, и в то же время на период войны в апреле 1942 г. Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) был повышен обязательный минимум трудодней для колхозников в году: до 100 в Московской и других специально указанных областях и до 120 – в остальных районах СССР. Подростки в возрасте от 12 до 16 лет обязаны были выработать не менее 50 трудодней в году. Колхозники, не выработавшие без уважительных причин минимума трудодней в сезон работ, карались по суду исправительными работами в колхозах на срок до 6 месяцев с удержанием до 25% оплаты в пользу колхоза. Председатели колхозов за уклонение от предания суду колхозников, не выработавших минимум трудодней, сами привлекались к судебной ответственности¹⁸².

Тогда было принято постановление о мобилизации на работу в МТС, колхозы и совхозы горожан, не работающих на предприятиях промышленности и транспорта, а также части служащих, учащихся и студентов с оплатой в трудоднях и сохранением по месту работы 50% оклада, а студентам – стипендии¹⁸³.

Несмотря на принимаемые меры, сельскохозяйственное производство в годы войны сократилось. Например, в 1944 г. страна получила лишь 54% довоенного количества сельскохозяйственной продукции. В 2–3 раза уменьшилось производство технических культур: хлопка, сахарной свеклы, подсолнечника. Сокращение поступления сельскохозяйственной продукции в город заставило перейти к нормированному распределению продовольствия по карточкам,

Продовольствие и промтовары в магазинах продавались по твердым государственным ценам, но на свободном рынке («колхозном», как принято его было называть) цены повысились в 13 раз, потому что спрос превышал предложение.

¹⁸² Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1968. С. 192.

¹⁸³ Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1968. С. 202.

Другой причиной повышения цен была дополнительная наличная денежная эмиссия при сокращении производства товаров массового спроса, обусловленная необходимостью покрытия военных расходов. Количество денежных банкнот и казначейских билетов к концу войны выросло приблизительно в 4 раза. Это, естественно, тоже вызвало рост цен. Надо было каким-то образом вернуть государству часть этих денег, уменьшить денежную массу в обращении. Для этого в 1944 г. в городах были открыты «коммерческие» магазины, в которых государство продавало дополнительно к нормированным пайкам продукты и промтовары по повышенным ценам, близким к рыночным. Такая торговля выполняла две функции. С одной стороны, она сдерживала рост цен на свободном рынке, увеличивая товарную массу в обращении, а с другой – возвращала государству часть денег.

Для уменьшения денежной массы в обращении и увеличения государственных доходов были увеличены налоги с населения. Например, был введен налог на холостяков. Большой доход государству давали также займы, облигации которых распределялись в принудительном порядке. Необходимо отметить, что если перед войной налоги с населения давали государству 9 млрд руб. в год, а займы – 11 млрд руб., то в 1945 г. налоги с населения давали 40 млрд руб., а займы 30 млрд руб. Кроме того, приток денег обеспечивал созданный фонд обороны, состоящий из добровольных взносов граждан. В результате всего этого государственный доход вырос со 180 млрд руб. перед войной до 300 млрд руб. в 1945 г.¹⁸⁴

Необходимо отметить, что в условиях войны административно-командная система оказалась вполне уместной, так как она была хорошо приспособлена к экстремальным условиям, когда необходимо решать конкретные задачи. Не случайно государственное регулирование хозяйственной деятельности, впервые возникшее в годы Первой мировой войны, резко усилилось в годы Второй мировой войны в ведущих капиталистических странах. По этой причине «новый курс» Рузвельта, основанный на жестком государственном регулировании, был введен в годы крупнейшего в истории мирового экономического кризиса. Но, несмотря на проделанную работу, в 1945 г. страна получила лишь 60% довоенного количества сельскохозяйственной продукции.

В 1946 г. сельское хозяйство пострадало от засухи. Обострились продовольственные трудности. В 1947 г. люди питались хуже, чем в военные годы.

В области колхозного права важнейшим послевоенным актом стало сентябрьское 1946 г. партийно-правительственное Постановление «О мерах по ликвидации нарушений Устава сельскохозяйственной артели в кол-

¹⁸⁴ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М., КНОРУС, 2007. С. 272.

хозах», направленное на закрепление за колхозами отведенных им земельных массивов и предотвращение перехода этих земель в индивидуальное пользование. Для контроля за выполнением Устава сельхозартели при правительстве был создан Совет по делам колхозов. В апреле 1948 г. принято другое Постановление правительства «О мерах по улучшению организации, повышению производительности и упорядочению оплаты труда в колхозах», устанавливающее такую структурную производственную единицу колхоза, как звено, и восстанавливающее производственную бригаду в качестве основной формы организации труда в колхозе.

Как показывают проведенные исследования, в послевоенные годы продолжалось применение преимущественно административных методов государственного руководства, управления и регулирования земельных отношений. Так, Постановлением СНК СССР от 21 июня 1945 г. «О мерах по улучшению дела ведения и освоения севооборотов в колхозах» колхозникам (коллективным собственникам своего хозяйства) навязывались требования по ведению земледелия; Постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20 октября 1948 г. «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах «европейской части СССР» устанавливались принудительные объемы указанных работ, не считаясь с экономикой хозяйств, а порою и целесообразностью их проведения¹⁸⁵; Постановлением Совета Министров СССР от 17 августа 1950 г. «О переходе на новую систему орошения в целях более полного использования орошаемых земель и улучшения механизации сельскохозяйственных работ» было дано указание ликвидировать на полях постоянные оросительные каналы, увеличить размеры поливных участков и т. д.¹⁸⁶.

Довоенный уровень сельскохозяйственного производства был восстановлен в первой половине 50-х гг, но он соответствовал уровню, достигнутому накануне Первой мировой войны. Зерна теперь собирали 88 млн т в год (в России накануне войны – 86 млн т). Крупного рогатого скота в первой половине 50-х гг. было 56–57 млн голов (в 1916 г. – 58,4 млн голов). Мяса в стране производилось 5 млн т в год (столько же в 1913 г.)¹⁸⁷. Таким образом, сельское хозяйство СССР не получило существенного развития.

В то же время были достигнуты успехи в механизации. К началу 50-х гг. число тракторов выросло по сравнению с довоенным в два раза, а зерновых комбайнов – в 2,5 раза. Но и сам процесс повышения техниче-

¹⁸⁵ Известия. 1948. 24 октября.

¹⁸⁶ Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1968. С. 191–202.

¹⁸⁷ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 271.

ского уровня сельского хозяйства был однобоким. Механизировались так называемые «основные полевые работы»: вспашка, сев, уборка зерновых, а животноводство, производство технических культур, картофеля и овощей были почти не затронуты процессом механизации. Если перечисленные «основные полевые работы» теперь были механизированы уже на 80–90%, а не на 50–60%, как перед войной, то уборка льна – только на 30%, а картофеля – всего на 10%. При этом под техническим прогрессом понималась именно механизация, а производство удобрений, мелиорация оставались в стороне от этого процесса. Между тем внедрение машинного производства не могло повысить урожайность, оно лишь сокращало затраты живого труда.

Личные подсобные хозяйства, которые занимали ничтожную долю земли (11–13% от общих посевных площадей), в 50-х гг. дали 70–75% продукции животноводства. Было очевидно, что в сельском хозяйстве административные методы управления были не эффективны, поэтому в данной отрасли и начались реформы.

Для того чтобы пробудить к инициативе колхозников, в сфере общественного сельского хозяйства в послевоенный период было проведено несколько мероприятий. В марте 1955 г. Постановлением правительства «Об изменении практики планирования сельского хозяйства» отменялся старый порядок детализированного планирования в колхозах. По новым правилам райисполкомы стали доводить до колхозов только общие показатели по объему заготовок и натурой, конкретное планирование своего производства стали осуществлять сами колхозы, и тем более – определять порядок и сроки проведения сельскохозяйственных работ.

Поскольку «Устав сельскохозяйственной артели», принятый в 1935 г., ограничивал самостоятельность колхозов и инициативу колхозников, в марте 1956 г. Совет Министров СССР и ЦК КПСС приняли Постановление «Об Уставе сельскохозяйственной артели и дальнейшем развитии инициативы колхозников в организации колхозного производства и управления делами артели»¹⁸⁸, в котором колхозникам на общих собраниях предоставлялось право дополнять и применять некоторые положения Устава. Сами колхозники могли определять размеры приусадебных участков, количество скота, находящегося в личной собственности, устанавливать минимум трудодней, принимать в артель и исключать из нее. При этом общие принципы Устава (неделимость земельного фонда колхоза и др.) оставались в силе. Однако одновременно в марте 1956 г. вышло совместное Постановление ЦК КПСС и СМ СССР, запрещающее увеличивать приусадебные участки селян за счет общественных земель. Оно рекомендовало местным органам власти урезать уже имеющиеся площади до 15–20 соток на семью. Рекомендовалось также ограничить количество домашнего скота на сельском частном (вернее, личном) подворье. Объяснялось это тем, что

¹⁸⁸ Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1968. С. 218.

личное подворье отвлекало селян от основной работы в колхозе или совхозе.

Чтобы восстановить принцип материальной заинтересованности колхозов, стали повышать заготовительные и закупочные цены. В 1953 г. во многих колхозах производство центнера картофеля обходилось в 40 руб., а его заготовительная цена составляла 3 руб. В 1953 г. эти цены были повышены. Вместо существующих ранее по отдельности заготовительных и закупочных цен установлены единые закупочные цены, по которым должна была сдаваться государству вся колхозная продукция. Заготовительные цены на скот повысились в 5,5 раза, на картофель – в 2,5 раза. Закупочные цены на заготавливаемую продукцию, которые прежде были значительно выше, повысились сравнительно немного – на 30–50%. Потом, в течение 50-х гг., цены повышались неоднократно.

Значительную роль в усилении самостоятельности колхозов сыграла реорганизация МТС. Необходимость существования МТС прежде объяснялась, в частности, тем, что государство не могло обеспечить техникой все колхозы. Но теперь ее было достаточно, а МТС из технических баз превратились в органы по управлению колхозами. Поскольку основные полевые работы были механизированы, их выполняли работники МТС. Они пахали, сеяли, убирали урожай. Но они были государственными организациями и подчинялись не колхозам, а государству, от органов государственного управления получали директивные распоряжения о проведении работ. Уже только этим обстоятельством хозяйственная самостоятельность колхозов сводилась на нет. К тому же именно при МТС находились и специалисты сельского хозяйства – агрономы, зоотехники и т. д.

Поэтому в 1958 г. было принято партийно-правительственное решение закрыть МТС, а технику продать колхозам. В колхозы передавались как механизаторы, так и специалисты в области сельского хозяйства. А МТС были реорганизованы в РТС (ремонтно-технические станции), в технические базы по ремонту колхозной техники. Колхозы, однако, не смогли расплатиться за полученную технику, и в 1965 г. их задолженность была списана.

В 1958 г. были отменены обязательные поставки колхозами сельхозпродукции, вместо них был установлен порядок закупки сельхозпродукции государством. Одновременно с этим были изменены принципы оплаты труда в колхозе: вводилось ежемесячное авансирование колхозников и формы денежной оплаты по дифференцированным расценкам за выполненную работу или произведенную продукцию. Кроме того, еще в августе 1953 г. был принят новый закон о сельхозналоге, который вводил погектарное (а не подоходное) обложение, а также облегчал налогообложение и налоговый процесс для коллективных и личных хозяйств.

В 50-х годах осуществлено очередное укрупнение колхозных хозяйств, созданы «колхозные союзы». Цели реформирования – создание

сельскохозяйственных товаропроизводителей, способных эффективно развивать индустриальную базу, а также ликвидировать безнадежно убыточные хозяйства. Для их реализации был принят ряд правительственных документов: Постановлениями Совета Министров СССР от 7 июня 1950 г. № 2427 «Об укрупнении мелких колхозов» и Совета Министров СССР от 17 июля 1950 г. № 3179 «О мероприятиях в связи с укрупнением мелких колхозов» устанавливался порядок реорганизации колхозов, их объединения и преобразования в совхозы; Постановлением Совмина СССР, ЦК КПСС от 3 мая 1957 г. № 495 «О порядке передачи колхозного имущества при преобразовании колхозов в совхозы», цель которого – ликвидация убыточных колхозов посредством передачи их в государственную собственность и образования на их основе совхозов¹⁸⁹. Совхозы и колхозы, уцелевшие после преобразования, длительное время существовали независимо друг от друга, являясь самостоятельными сельскохозяйственными единицами.

Следует заметить, что реформы 50-х гг. касались в основном колхозов. Совхозы, в распоряжении которых находилось приблизительно 1/3 сельскохозяйственных угодий, реформированием были затронуты слабо.

На февральско-мартовском (1954 г.) Пленуме ЦК КПСС «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель»¹⁹⁰ была определена программа нового массового этапа освоения и заселения целинных земель в районах Поволжья, Урала, Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа и Казахстана.

Первоочередными работами по организации новых колхозов и совхозов на целине были: отбор земель, пригодных для сельскохозяйственного производства, и установление границ землепользований вновь образуемых сельскохозяйственных предприятий; размещение производственных участков и усадебных центров; установление границ производственных подразделений и хозяйственных центров; установление типов и видов севооборотов, их размещение; проектирование магистральной дорожной сети; устройство территории севооборотов; проектирование магистральных дорог общего пользования.

Отбор пахотопригодных земель в новых хозяйствах проводился с соблюдением специально разработанных указаний.

Работа по отбору и отграничению земель для организации новых сельскохозяйственных предприятий выполнялась специально созданными землеустроительными экспедициями с участием почвоведов, геодезистов, гидротехников, агрономов, животноводов, дорожников, архитекторов и планировщиков.

В 1954–1956 и последующие годы силами землеустроителей, агрономов, гидротехников, геодезистов и других специалистов был выполнен

¹⁸⁹ Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1968. С. 196–214.

¹⁹⁰ Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1968. С. 168.

большой объем работ по обследованию земель, составлению проектов формирования землепользований, расселению.

Это был крупный шаг экстенсивного роста сельского хозяйства страны. За короткий срок было освоено около 40 млн га. земли, в основном в Казахстане, причем в первые годы целинные земли давали до 40% государственных заготовок зерна.

В исследуемый период также видоизменялся учет земель и землепользователей. Так, в 1946 г. были приняты указания по составлению отчета о наличии и распределении земель по землепользователям и угодьям в районе, в соответствии с которыми отчет составлялся по состоянию на 1 ноября отчетного года по единой утвержденной форме и утверждался исполкомом райсоветов.

В 1949 г. Постановлением Совета Министров СССР в совхозах была введена Государственная книга учета земель, в соответствии с осуществляемым учетом стала действовать система отчетности (1949–1953). В эти же годы Центральным статистическим управлением СССР проводился учет земель, занятых посевами и насаждениями, орошаемых земель.

Постановлением Совета Министров СССР от 31 декабря 1954 г. «О едином государственном учете земельного фонда СССР» введен обязательный государственный учет наличия и распределения земель по угодьям и землепользователям по единой общесоюзной системе. Советам Министров союзных республик, краевым, областным, районным и городским исполкомам установлено ежегодное рассмотрение и утверждение отчетов о наличии и распределении земель по угодьям и землепользователям. Руководство системой было возложено на Министерство сельского хозяйства СССР. В 1956 г. была разработана и утверждена Инструкция о порядке ведения государственного учета земель и регистрации землепользований, введена в райисполкомах и горисполкомах Государственная книга регистрации землепользований, в которой подлежали регистрации все первичные землепользования и категории земель единого государственного земельного фонда.

На основании проведенных исследований можно сделать вывод о том, что если в военный период использование административных методов регулирования было оправданным, то в мирное время их применение не приносило ожидаемых результатов. Это было вызвано резким несоответствием между интенсивностью государственных мероприятий (подчас достаточно точительных) по регулированию землепользования и малоэффективными результатами сельхозпроизводства. Это вынудило сменить тактику государственного управления сельским хозяйством. С 1955 г. до колхозов и совхозов стали доводиться планы (играющие роль закона и обязательные к исполнению) лишь по объему государственных закупок сельскохозяйственной продукции. Планирование же сельхозпроизводства (определение

структуры посевных площадей, технологии производства и т. п.) было отнесено к ведению самих сельхозпредприятий.

Проводимые в исследуемый период реформы: укрупнение колхозов и совхозов (1950–53), распашка целинных и залежных земель (1954–64), выкуп колхозами сельскохозяйственной техники у машинно-тракторных станций (1958–59), реорганизация безнадежно-убыточных колхозов в совхозы, механизация, специализация и концентрация сельскохозяйственного производства, агропромышленная интеграция – не дали желаемых результатов. Реформированию земельных отношений не хватало последовательности, научной взвешенности, контроля за исполнением принимаемых решений, достаточного финансирования. Поэтому они не были доведены до конца. С 1962 г. началась массовая закупка зерна за границей, в основном в США и Канаде. На эти цели было израсходовано 372 200 кг золота¹⁹¹. Указанные причины потребовали внесения изменений в регулирование существующих земельных отношений.

5.5. Развитие земельных отношений в СССР в 60–90 гг. XX в.

К середине 60-х гг. многие сельскохозяйственные предприятия превратились в крупные по площади хозяйства, достаточно оснащенные техникой и производственными фондами. В 1965 г. в среднем на колхоз приходилось 6,1 тыс. га сельскохозяйственных угодий, 2,9 тыс. га посевов, а на совхоз – 24,6 тыс. га сельскохозяйственных угодий и 7,6 тыс. га посевов. Ощутимых результатов в увеличении производства сельского хозяйства не было. Экстенсивные методы ведения сельскохозяйственного производства не обеспечивали планируемых приростов урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности животных.

Реформирование земельных отношений было провозглашено на мартовском (1965 г.) Пленуме ЦК КПСС. Оно включало способы решения социальных проблем села, использование экономических стимулов в сельском хозяйстве, увеличение финансирования производства сельскохозяйственной продукции, осуществление мероприятий, направленных на интенсификацию сельскохозяйственного производства. Были произведены следующие изменения: крестьяне получили дополнительную землю в личное пользование для развития приусадебного хозяйства, а «лишнюю» землю уже не отрезали; крестьяне получили право на пенсию; в колхозах гарантировалась минимальная зарплата деньгами, а остальную часть составляла натуроплата (зерном, овощами и т. д.); снова увеличивалась закупочная цена на сельскохозяйственную продукцию при снижении норм обязательных поставок государству, за их сверхплановую продажу вводилась дополнительная надбавка к цене в размере 50%; твердый план государственных закупок зерна и других сельхозпродуктов устанавливался сроком

¹⁹¹ История государственного управления в России: учебник / под общ. ред. Р.Г. Пихон. 4-е изд., перераб. и доп. М.: РАГС, 2006. С. 362–363.

на шесть лет – это повышало стабильность и заинтересованность сельскохозяйственных производителей в результатах труда; интенсификация сельского хозяйства на основе повышения его технического уровня.

Одним из важнейших факторов интенсификации сельского хозяйства являлась мелиорация. Майский (1966 г.) Пленум ЦК КПСС выдвинул программу развития мелиорации и орошения земель. В ходе ее выполнения площадь орошаемых сельскохозяйственных угодий в колхозах и совхозах увеличилась на 5 млн га, осушенных – на 2,9 млн га.

В связи с широким распространением эрозии почв и необходимостью борьбы с ней ЦК КПСС и Совет Министров СССР 20 марта 1967 г. приняли Постановление «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии». В соответствии с этим постановлением внутрихозяйственное землеустройство в районах проявления эрозии почв создавало основу для противозерозийной организации территории сельскохозяйственных предприятий и осуществления комплекса организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических мероприятий. На основе проектов землеустройства было посажено 86,3 тыс. га полезационных лесных полос, проведено террасирование склонов на 6,1 тыс. га, построено гидротехнических сооружений на 466 млн руб.¹⁹².

Все это привело к повышению производительности труда и росту объемов производства в сельском хозяйстве. Уже к концу восьмой пятилетки совокупная рентабельность совхозного производства составила 22%, а колхозного еще выше – 34%. Благодаря проведенному реформированию снабжение страны продукцией сельского хозяйства значительно улучшилось. Кроме того, еще в декабре 1961 г. утверждены Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик – общесоюзный законодательный акт, содержащий основополагающие нормы гражданского права. В нем говорилось об основаниях возникновения гражданских прав и обязанностей, о защите этих прав, о праве собственности, обязательственном праве и т. д. В 1963–1965 гг. на базе Основ в союзных республиках были приняты Гражданские кодексы. Кодексы детализировали положения Основ применительно к конкретным условиям республик.

В декабре 1968 г. были приняты Основы земельного законодательства, в 1970 г. – Земельные кодексы республик. В конце 1969 г. был принят новый Примерный устав колхозов, обобщающий опыт развития колхозов с 1935 г.

Основы земельного законодательства позволили разработать и принять новый Земельный кодекс РСФСР 1970 г. более объемным и расширить категорийный аппарат. Так, в нем были утверждены новые категории земель, их стало 6. Это земли сельскохозяйственного назначения (которые отводились совхозам, колхозам, сельскохозяйственным учреждениям и ор-

¹⁹² Верейко, А.П. Научные основы землеустройства: учеб. пособие. Харьков, 1980. С. 51.

ганизациям, гражданам), земли населенных пунктов (которые отводились для развития городских и сельских поселений, для застройки и развития инфраструктуры), земли промышленности, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения, земли лесного, водного фондов и земли государственного запаса. Особое внимание в Кодексе уделено землям сельскохозяйственного назначения. Подробно рассмотрен вопрос о порядке предоставления и прекращении прав на земельные участки внутри совхозов и колхозов. Появились новеллы, которые позже можно проследить и в современном земельном законодательстве, а именно обязанность приведения земель сельскохозяйственного назначения в то состояние, которое было до передачи пользователям (например, для проведения научных и проектно-изыскательских работ), обязанность землепользователей по недопущению загрязнению почв, проведению работ по повышению плодородия почв и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Также был утвержден порядок предоставления служебных наделов государственным служащим и работникам государственных предприятий и учреждений.

Земельный кодекс РСФСР 1970 г. дополнил регулирование земельных отношений ответственностью за нарушение земельного законодательства, определил компетенцию органов, уполномоченных рассматривать земельные споры и принимать решения по привлечению к ответственности за нарушение правил землепользования и права государственной собственности на землю, незаконное обогащение (например, аренда земли с целью извлечения прибыли – нетрудовых доходов, наемный труд).

Кроме того, был урегулирован порядок применения норм международного права. Ответственность и действия норм международного права в Земельном кодексе РСФСР 1970 г. отсутствовали.

Необходимо отметить, что подобные новшества возникли не случайно. Во-первых, в 1922 г. после окончания гражданской войны, требовалось восстановление пришедшей в упадок экономики страны, а поскольку Советская Россия была все еще аграрной страной, все силы были брошены на восстановление сельского хозяйства и укрепление государственной собственности на землю. Можно предположить, что в Кодексе большее внимание было уделено именно вопросам регулирования земельных отношений в сельском хозяйстве, нежели вопросам ответственности и уже тем более действию международных договоров в области землепользования. Во-вторых, в 1922 г. Советская Россия в составе Союза ССР еще не была признана субъектом международного права. Со временем трансформация социальных отношений внутри Советского союза, равно как и трансформация земельных отношений потребовали пересмотра как законодательства вообще, так и земельного законодательства в частности.

Ранее упомянутые Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г. действовали до 1991 г., когда 25 апреля 1991 г.

был принят новый Земельный кодекс. В РСФСР землеустройство в это время проводилось на основе Постановления Совета Министров РСФСР «О мерах по улучшению землеустройства, введению и освоению правильных севооборотов в колхозах и совхозах»¹⁹³.

Министерство сельского хозяйства СССР 27 мая 1968 г. утвердило Основные положения землеустройства, которыми были определены задачи, содержание и общий порядок проведения землеустройства в стране.

Общее руководство работами по землеустройству в этот период возлагалось на Министерство сельского хозяйства СССР, непосредственное руководство – на Главное управление землепользования и землеустройства этого министерства через управления (главные управления) землепользования и землеустройства министерств сельского хозяйства союзных республик, а научно-методическое руководство – на Государственный научно-исследовательский институт земельных ресурсов, организованный в 1968 г.

В союзных и автономных республиках, краях и областях организация землеустройства осуществлялась управлениями (отделениями) землепользования и землеустройства, а проводилась проектными институтами по землеустройству (гипроземами). Гипроземы, их филиалы и экспедиции выполняли все виды землеустроительных работ: образование, реорганизацию и упорядочение землепользований, выявление новых земель для освоения и трансформации угодий, внутрихозяйственное землеустройство колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, а также необходимые для этих целей изыскательские, обследовательские, съемочные и другие работы. К началу 1967 г. из 51 834 сельскохозяйственных предприятий в стране было землеустроено 38 373. Землеустроенность колхозов и совхозов составила 74%. В проведении землеустройства нуждались более 10 тыс. хозяйств, занимающих площадь, превышающую 200 млн га.

В 70-е гг. задачи землеустройства еще более усложняются. С 1972 г. землеустроительные органы начали разработку Генеральной схемы использования земельных ресурсов СССР на перспективу. Генеральные схемы стали разрабатываться и по союзным республикам. Проектные институты по землеустройству на основе указаний, утвержденных в 1972 и 1977 гг., начали составлять схемы землеустройства областей, краев, АССР и административных районов. Эти схемы послужили предплановой основой для определения перспектив развития народного хозяйства в увязке с организацией рационального использования земель и предпроектной основой для землеустройства. Общий объем землеустроительных работ в стране значительно возрос, как и значимость землеустройства.

¹⁹³ Сборник постановлений РСФСР, 1966, № 2. С. 51.

Всего с 1966 по 1980 г. на развитие агропромышленного комплекса страны было направлено почти 400 млрд. руб.¹⁹⁴ Если принять во внимание тот факт, что рубль в то время по обменному курсу был больше доллара США, станет ясно, какие гигантские суммы выделялись на реализацию земельной реформы, развитие земельных отношений, совершенствование землепользования. Однако эти средства вкладывались крайне неэффективно. Фондовооруженность в сельском хозяйстве составила в 1990 г. только 79% от фондовооруженности в промышленности. К тому же рост ее в сельском хозяйстве в значительной степени связан с ростом цен на сельскохозяйственную технику.

Вторая сторона интенсификации сельского хозяйства – рост производительности труда на базе механизации, что позволяет освободить часть занятых. Общим показателем механизации является энерговооруженность труда, т. е. количество потребляемой энергии на занятого работника. За период с 1965 по 1990 г. она выросла в 4,7 раза. Однако производительность труда росла далеко не столь высокими темпами. В обозначенный период она увеличилась на 123% и отставала от США в 5 раз.

Задача комплексной механизации, поставленная в 1965 г., в определенной степени стала выполняться. К 1985 г. в основном были механизированы уборка льна, сахарной свеклы, а также доение коров. И все же ручной труд в сельском хозяйстве преобладал. Было принято говорить не столько о сельском хозяйстве, сколько об агропромышленном комплексе. Агропромышленный комплекс (АПК) – это сельское хозяйство и связанные с ним отрасли промышленности. В его состав входит выпуск средств производства и оборотных средств для сельского хозяйства (удобрений, сельскохозяйственных машин и др.), а также переработка сельскохозяйственной продукции.

Основная тенденция развития АПК того времени – агропромышленная интеграция – сближение, слияние соответствующих отраслей сельского хозяйства и промышленности. Интеграция означает, что прежние «горизонтальные» связи между разными отраслями сельского хозяйства (производство мяса, зерна, картофеля, льна) заменяются «вертикальными»: производство льна, мяса, картофеля и т. д. совмещаются с их хранением, переработкой, продажей готовой продукции.

Иные связи требуют специализации, создания достаточно крупных специализированных предприятий. В колхозах и совхозах сложилась ситуация, что в каждом из них присутствовали практически все отрасли, так как до них доводились государственные планы продажи по боль-

¹⁹⁴ Данилов А.А., Косулина Л.Г. История России. XX век: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Просвещение, 1996. С. 310.

шинству производимых в сельском хозяйстве видов продукции. Эта ситуация усугубилась в ходе объединения колхозов и совхозов. Специализация, несомненно, обеспечивает технический прогресс в сельском хозяйстве, так как позволяет комплексно механизировать сельскохозяйственное производство, более эффективно использовать приобретенный для этого комплекс машин.

Создание специализированных сельскохозяйственных предприятий индустриального типа началось в 1966–1970 гг. с отставшей по уровню механизации отрасли – птицеводства – посредством организации государственных птицефабрик. Производственные процессы на них были максимально механизированы, производительность труда и рентабельность оказалась на порядок выше, чем в обычных колхозах и совхозах.

С целью дальнейшего совершенствования структуры сельскохозяйственного производства, организации новых территориальных образований были приняты следующие Постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР: «О дальнейшем развитии специализации и концентрации сельскохозяйственного производства на базе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции»; «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса»; «О мерах по совершенствованию экономического механизма и укреплению экономики колхозов и совхозов».

Казалось, был найден оптимальный путь развития сельского хозяйства. А поскольку невозможно было расформировать существовавшие колхозы и совхозы, чтобы на их месте организовывать специализированные крупные аграрные предприятия, были разработаны дополнительно следующие направления специализации.

Одно из них – межколхозная кооперация, когда несколько колхозов (и совхозов) на паевых началах объединяют какую-то отрасль производства и совместно строят крупное предприятие. Так предполагалось создать предприятия по откорму скота, по переработке сельскохозяйственной продукции и т. п. Но экономический эффект такой формы объединения получался значительно меньший, чем при организации государственных предприятий. В основном межколхозные предприятия создавались в сфере строительства.

Другая форма – интеграция аграрных и промышленных предприятий. Была поставлена задача интегрировать предприятия по производству и переработке свеклы на сахар, производству и переработке картофеля, льна, фруктов и т. д. Но к началу 90-х гг. существенных успехов в этом направлении достигнуто не было.

На 1 января 1984 г. в СССР функционировало 3109 районных агропромышленных объединений (РАПО), включающих 95 975 предприятий и организаций, в том числе сельскохозяйственных – 50 435, промышленных – 7849, обслуживающих сельское хозяйство – 19 587 и строительных – 7361.

Число межхозяйственных предприятий, организаций и объединений увеличилось до 9,9 тыс. (в том числе межхозяйственных предприятий до 2 тыс.), их основные производственные фонды сельскохозяйственного назначения – до 5895 млн руб.¹⁹⁵.

Недостаточное развитие обозначенных форм интеграции было связано с недостаточным организационным, экономическим и правовым обеспечением данной работы. Поэтому первостепенное значение стало уделяться переходу к фермерским хозяйствам, реализации земельной реформы.

Сельское хозяйство страны развивалось по пути интенсификации, но продвинулось в этом направлении меньше намеченного, о чем свидетельствуют практические результаты развития. Средний объем сельскохозяйственной продукции за период с 1961–1965 гг. по 1986–1990 гг. вырос на 72,5%, причем темпы его роста постепенно понижались. Если в 1966–1970 гг. сельскохозяйственное производство выросло на 21%, то в последующие пятилетки на 13,2, 8,8, 5,8% соответственно и в 1986–1990 гг. – на 9,7%. Производство зерна за весь указанный период увеличилось только на 51% при повышении средней урожайности с 10 до 17 центнеров с гектара. Ускоренными темпами росло производство овощей, фруктов и продуктов животноводства. За период с 1962–1965 гг. по 1986–1990 гг. производство овощей выросло на 70%, мяса на 107%, яиц на 189%. Этот рост происходил при значительном сокращении частного сектора. Если в 50-х гг. личные приусадебные хозяйства давали 70–75% продуктов животноводства, в 1965 г. – 40–50% (40% мяса и молока, 67% яиц), то в 1990 г. – 20–27% (26% мяса, 20% молока, 27% яиц). Таким образом, в общественном секторе производство этих продуктов росло, перекрывая сокращение в частном секторе.

С 1965 по 1989 гг. в стране на 43–44% увеличилось потребление мяса и молока на душу населения, в 2 раза – яиц, на 30% – потребление овощей и фруктов, но на 15–30% снизилось потребление картофеля и хлеба¹⁹⁶. Приведенные цифры свидетельствуют о том, что материальный уровень жизни населения в стране в 60–80 гг. повышался.

Но в то же время нарастал системный кризис, вызванный обвалом экспортных цен на нефть и другие энергоносители. Курс на перестройку, провозглашенный М.С. Горбачевым на апрельском (1985 г.) пленуме ЦК КПСС, не мог решить главную задачу – вывести СССР из нарастающего кризиса. Перестройка, начатая М.С. Горбачевым, на первом этапе пошла по пути политических реформ. Однако в условиях тотального дефицита, вызванного обвалом экспортных цен на энергоносители (в середине 80-х

¹⁹⁵ От землемерной школы до университета. Очерки истории Государственного университета по землеустройству за 1779–2004 годы / под ред. С.Н. Волкова. М.: КолосС, 2004. С. 263.

¹⁹⁶ История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд, стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 289.

годов менее 10 долл. за баррель), руководство страны было вынуждено пойти на перестройку и экономической политики, в том числе и в сфере земельных отношений и землепользования.

Из-за отсутствия четкого плана последовательного проведения государственно-правовых и экономических реформ, направленных на преодоление системного (социально-экономического) кризиса, не принимались кардинальные, жизненно необходимые решения и конкретные эффективные действия. Реформы, проводимые М.С. Горбачевым под лозунгами перестройки и ускорения, носили половинчатый характер, были непоследовательными, бессистемными, и поэтому не могли вывести страну из системного кризиса. Попытки сочетать плановую и рыночную экономику разрушали сложившиеся связи и договорные отношения предприятий. Общество нуждалось в иных, более решительных мерах, то есть в более обдуманном проведении реформ.

Несмотря на попытки, предпринятые командой М.С. Горбачева, в 1990 г. в СССР начался новый этап масштабного политического и социально-экономического кризиса, который стал одной из причин развала Советского Союза. Острая нехватка финансов, недостаток оборотных средств у предприятий, устаревшее оборудование, на замену которого не было денег, значительное снижение дотаций сельскохозяйственным товаропроизводителям, – все эти и другие факторы привели к тому, что национальный доход СССР сократился более чем на 10%, усилилась инфляция, вырос товарный дефицит, появилась безработица.

ГЛАВА 6. ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ С НАЧАЛА 90-Х ГОДОВ XX ВЕКА ПО НАШИ ДНИ

6.1. Преобразование земельных отношений в период с 1990 г. по настоящее время

В связи с тем, что прошло не так много лет, трудно осмыслить все произошедшие в России за последние 20 лет изменения и оценить их возможные последствия. Рассмотрим основные вехи земельных преобразований исследуемого периода.

С начала 1990 г. в Российской Федерации наблюдалось радикальное реформирование организационных, экономических и правовых основ, направленное на изменение общественных отношений, в том числе и земельных.

Как отмечал выдающийся ученый-аграрник А.А. Никонов, «суть аграрной реформы состоит в комплексном изменении всей системы аграрных отношений, включая собственность на землю и другие средства производства, системы ведения хозяйства и формы хозяйствования, социаль-

ные условия жизни на селе, рыночный механизм, преобразование межотраслевой и территориальной структуры агропромышленного производства, меры по его государственному регулированию»¹⁹⁷.

Земельная реформа, начатая в России в 1990 г., имела следующие цели: осуществление перехода к многообразию форм собственности на землю, землевладения и землепользования; обеспечение социально справедливого и экономически обоснованного перераспределения земель; создание равных экономических условий для всех форм хозяйствования; создание экономического механизма регулирования земельных отношений и стимулирования рационального использования и охраны земель; прекращение процесса деградации земли и других связанных с нею природных ресурсов, обеспечение их восстановления.

Государство отказалось от монопольной собственности на землю, но приватизация земли шла медленно, непоследовательно, что порождало путаницу и множество ошибок, особенно в вопросах получения крестьянами права собственности на имущество сельхозпредприятий и землю. Многие нормативные акты противоречили друг другу.

Законом от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»¹⁹⁸ Российская Федерация заявила о суверенном правовом регулировании земельных отношений и отношений по природопользованию только российским законодательством и законодательством входящих в нее республик. С принятием Закона были реформированы отношения собственности на землю и природные объекты. В частности, был введен правовой режим равноправного положения всех форм и видов собственности; установлены права передавать земельные участки в собственность граждан, а также правовые гарантии для собственников по владению, пользованию и распоряжению землей и др.

С введением Закона «О предприятиях и предпринимательской деятельности»¹⁹⁹, гражданам России было предоставлено право иметь в индивидуальной или семейной собственности сельскохозяйственные, промышленные и иные предприятия без ограничения форм, размеров, видов их деятельности, за исключением запрещенных законом. Одновременно были созданы условия для ломки социалистической собственности в пользу частной, облегчен выход предприимчивым гражданам из государственных сельскохозяйственных предприятий и колхозов для ведения свободного частного хозяйствования на земле.

¹⁹⁷ Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России XVIII–XX вв. М., 1995. С. 440.

¹⁹⁸ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990. № 30, Ст. 416.

¹⁹⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 30. Ст. 418.

На основании Закона РСФСР от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР»²⁰⁰ был создан Государственный комитет РСФСР по земельной реформе.

В конце 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял законы: «О земельной реформе»²⁰¹, «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»²⁰²; «О социальном развитии села»²⁰³.

Законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» было установлено, что член колхоза (работник совхоза) имел право выйти из его состава и создать крестьянское хозяйство без согласия трудового коллектива или администрации предприятия. Кроме того, этот закон определил права собственников земельных долей.

В России была провозглашена частная собственность на земельные участки, используемые для сельскохозяйственного производства (земли фермеров, садоводов, земли под личными подсобными хозяйствами, индивидуальным жилищным строительством, животноводческими кооперативами, а также находящиеся в колхозно-кооперативной и коллективно-долевой собственности). Другим категориям граждан и юридических лиц право частной собственности на землю предоставлено не было. Был введен мораторий на куплю-продажу земли (от 5 до 10 лет).

Постановлением Совета Министров РСФСР от 18 января 1991 г. № 30 была утверждена республиканская программа проведения земельной реформы, предусматривающая ее организационное, правовое, институционально-методическое, землеустроительное, информационное, научно-методическое, кадровое, материально-техническое и финансовое обеспечение. Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»²⁰⁴ стал первым законодательным актом, определяющим сроки и порядок реорганизации колхозов и совхозов.

25 апреля 1991 года был утвержден «Земельный кодекс РСФСР»²⁰⁵. Его основными задачами являлись: регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, создание условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды и охрана прав на землю граждан, предприятий, учреждений и организаций. Однако данный документ не предусматривал возможности передачи земельных участков в частную собственность.

²⁰⁰ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 7. Ст. 100.

²⁰¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 26. Ст. 327.

²⁰² Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 26. Ст. 324.

²⁰³ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 30. Ст. 411.

²⁰⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1992, № 1. Ст. 53.

²⁰⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 22. Ст. 768.

Для реализации новой земельной политики государства с использованием экономических методов был принят Закон РСФСР «О плате за землю» от 11 октября 1991 г.²⁰⁶, в который позднее вносились изменения и дополнения. 23 декабря 1992 г. был принят Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства»²⁰⁷, в соответствии с которым было разрешено осуществлять куплю-продажу земли.

В конце 1991 г., как и во многих государствах мира, в России были введены платежи за землю: земельный налог, арендная плата, цена земли в случае ее купли-продажи.

В целях создания условий для развития предпринимательства на селе в соответствии с Указом Президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» Правительство РФ 29 декабря 1991 г. приняло Постановление «О порядке реорганизации колхозов и совхозов»²⁰⁸, а 4 сентября 1992 г. – Постановление «О порядке реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса»²⁰⁹. Коллективы колхозов и совхозов должны были по своему усмотрению принять решение о переходе к частной, коллективно-долевой и другим формам собственности. При этом разрешалась продажа земли для ведения гражданами крестьянского (фермерского) хозяйства.

Перечисленные законодательные акты, связанные с перераспределением и использованием земли, потребовали проведения большого объема землеустроительных работ, включая передачу земель в ведение сельской (поселковой) администрации; формирование земельных фондов специального назначения; отвод земель крестьянским хозяйствам для личного подсобного хозяйства, под коллективные сады, для индивидуального жилищного строительства и т. д.; проведение землеустроительных работ на землях реформируемых сельскохозяйственных предприятий; выдачу документов на право собственности на землю; отвод земель при расселении беженцев, вынужденных переселенцев и военнослужащих, уволенных в запас из рядов Вооруженных Сил; межевание земель с установлением границ территорий с особым режимом и условиями использования (административно-территориальных образований, земель природоохранного, заповедного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения и др.); создание общинно-родовых хозяйств в удаленных районах; установление обременений (сервитутов) в использовании земель правами третьих лиц с указанием границ обремененных земель, режима их использования и

²⁰⁶ Ведомости СНД и ВС РФ, 1991, № 44, Ст. 1424.

²⁰⁷ Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 1, Ст. 26.

²⁰⁸ СП РФ, 1992, № 1–2, ст. 9.

²⁰⁹ Собрание актов Президента и Правительства РФ, 21.09.1992, № 12.

прав третьих лиц на ограниченное использование чужих земельных участков.

В результате проведенных организационно-правовых и экономических мероприятий в России в 1991–2001 гг. возникло приблизительно 275 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств; были расширены земли сельских населенных пунктов; создан фонд перераспределения земель; начался процесс приватизации земли под предприятиями; приняты законодательные земельные акты; начался рыночный оборот земель; введено платное землепользование; стала формироваться автоматизированная система ведения государственного земельного кадастра, была обеспечена потребность населения в земельных участках для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, дачного хозяйства; существенный рост получило индивидуальное жилищное строительство.

С ноября 1992 г. по декабрь 1993 г. было продолжено дальнейшее совершенствование системы регистрации различных форм землевладения и землепользования, проведение учета количественных и качественных характеристик земель, определение подходов к экономической оценке земель в условиях рыночного оборота. За короткий срок было принято более 50 основных нормативных документов для реализации земельной реформы. Постановлением Правительства РФ от 30 мая 1993 г. был утвержден «Порядок купли-продажи гражданам Российской Федерации земельных участков»²¹⁰, в соответствии с которым мораторий на куплю-продажу земель действовал только для крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных предприятий.

В 1992–1993 гг. были также решены многие политические, экономические, технологические и социальные проблемы, такие как ликвидация монополии государственной собственности на землю и осуществление перехода к многообразию форм собственности на землю, владения и пользования ею; формирование слоя средних и мелких земельных собственников; улучшение структуры управления земельными ресурсами; обеспечение всех желающих граждан приусадебными и садово-огородными участками; внедрение нового экономического механизма регулирования земельных отношений и стимулирования рационального использования и охраны земель; реорганизация колхозов и совхозов, приватизация их земельной собственности, образование крестьянских и фермерских хозяйств.

Важным шагом в правовом регулировании земельных отношений являлся Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»²¹¹, который впервые отнес землю к объектам недвижимости. Ука-

²¹⁰ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 07.06.1993, № 23. Ст. 2114.

²¹¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 01.11.1993, № 44. Ст. 4191.

зом были отменены большинство ограничений на отчуждение земли, расширен перечень сделок с земельными долями.

В 1993 г. с принятием 12 декабря новой Конституции РФ²¹² реорганизационные меры получили конституционное обоснование, что позволило придать реформированию земельных отношений системный характер. Принятие Конституции РФ разрешило главный спорный вопрос в сфере земельных отношений. Конституция закрепила право частной собственности на землю в РФ наряду с государственной и муниципальной.

Затем наиболее значимым документом явилось Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. «О порядке определения нормативной цены земли»²¹³, установившее нормативную цену земли, равную 200-кратной ставке земельного налога на единицу площади земельного участка.

С 1 января 1995 г. была введена в действие часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации²¹⁴, который определил, что к недвижимым вещам (недвижимому имуществу) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей.

1997 г. ознаменовался важным для развития земельных отношений в Российской Федерации событием – принятием в июле Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», вступившим в силу в феврале 1998 г.²¹⁵. Он установил основные принципы и порядок государственной регистрации прав на недвижимость и формирования единой системы регистрации, исключив из этой системы органы Госкомзема России.

В 1998–2001 гг. был принят ряд важных законов: «О государственном земельном кадастре»²¹⁶, «О землеустройстве», «О разграничении государственной собственности на землю»²¹⁷ и Земельный кодекс Российской Федерации, значительно продвинувшие решение проблемы формирования земельных отношений в стране.

В содержание земельного кадастра, в соответствии с ФЗ «О государственном земельном кадастре», включено получение достоверных сведений о земельных участках и территориальных зонах как основных единицах кадастрового учета. Все прочие действия (ведение основного и текущего учета земель, составление баланса земель, бонитировка почв и экономическая оценка земель, государственное управление земельными ресурсами и др.) включены в земельную информационную систему. Согласно п. 2 ст. 17 ФЗ «О государственном земельном кадастре» сведения о состоянии и ис-

²¹² Российская газета, № 237, 25.12.1993.

²¹³ Собрание законодательства РФ. 14.11.1994, № 29. Ст. 3033.

²¹⁴ Собрание законодательства РФ. № 32. Ст. 3301.

²¹⁵ Собрание законодательства РФ. 1997, № 30. Ст. 3594.

²¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2000, № 2. Ст. 149.

²¹⁷ Собрание законодательства РФ. 2001, № 30. Ст. 3060.

пользовании земельных участков, их площадях, местоположении, экономических и качественных характеристиках вносятся в документы государственного земельного кадастра на основании данных о межевании земельных участков, сведений, представленных правообладателями земельных участков, результатов проведения различного рода обследований и изысканий.

С момента введения в действие нового Земельного кодекса Российской Федерации²¹⁸ в государственной земельной политике начались перемены, которые можно охарактеризовать как последовательный рост значимости стабильных, прозрачных, защищенных рыночных механизмов, обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан на землю. Земельный кодекс РФ устанавливает такой постулат, как независимость использования земель от существующих или изменяющихся форм собственности на землю, и определяет земли сельскохозяйственного назначения как земли, расположенные за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей (ст. 77 ЗК РФ).

В развитие положений Земельного кодекса был принят Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»²¹⁹, в котором было достигнуто оптимальное законодательное решение очень важного для России политического вопроса о правовой судьбе сельскохозяйственных земель.

Проблемы права пользования землями сельскохозяйственного назначения всегда являются актуальными, поскольку с их решением связано производство жизненно необходимой обществу сельскохозяйственной продукции. В настоящее время эти проблемы приобретают острый социально-экономический характер, обусловленный падением уровня сельскохозяйственного производства на фоне оставленных без использования более чем 10 млн га сельскохозяйственных угодий, нарушением устойчивости землепользования.

Общие особенности использования сельскохозяйственных угодий сформулированы в ст. 79 ЗК РФ: сельскохозяйственные угодья: пашня, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые садами, виноградниками и другими многолетними насаждениями, – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

По мнению академика Россельхозакадемии А.А. Шутькова, многие положения аграрной реформы, отраженные в Земельном кодексе, в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иных федеральных законодательных актах, были предложены США и

²¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4117; 2004. № 41. Ст. 3993; 2005. № 1. Ст. 15, 330. Ст. 3122, № 50. Ст. 5282; 2006. № 17. Ст. 1782, № 27. Ст. 2881; 2007. № 1. Ст. 24.

²¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

Всемирным банком. Он приводил статистические данные, которые конкретизировали крайне тяжелое социально-экономическое положение российского села. За период с 1990 по 2005 гг. посевная площадь сельскохозяйственных культур снизилась на 35%, поголовье скота сократилось в 3 раза, количество работников, занятых в сельском хозяйстве, снизилось с 8 млн человек в 1990 году до 2,8 млн в 2005 г., доля импортных продуктов в общем объеме товарных ресурсов продовольствия на внутреннем рынке составила около 40%. Расчет на частный сектор оказался мифом. По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года, только 5% сельских жителей содержали личное подсобное хозяйство²²⁰. Это объективная действительность последствий аграрной рыночной политики, в результате проведения которой Россия потеряла продовольственную независимость.

Необходимо учитывать и тот фактор, что в условиях разрухи, царящей в российской деревне, у крестьян укрепилась своеобразная привязанность к сохранившимся после реформирования хозяйствам. Им было не важно, какую организационно-правовую форму приняли бывшие колхозы и совхозы, работа в коллективном хозяйстве – это способ выживания сельских жителей. Основным источником доходов на селе является личное подсобное хозяйство, вести которое без использования потенциала предприятия крайне сложно. Без техники предприятия не обработаешь землю, не посеешь, не убереешь урожай. Без коллективного хозяйства не обойтись и в связи с необходимостью удовлетворять первоочередные социально-бытовые нужды (медицинская помощь, ремонт систем водо- и теплоснабжения и т. д.). Большая часть предприятий находится сейчас на грани полного краха и разорения, значительная часть их земель заброшена и с каждым годом все больше и больше зарастает мелколесьем. Такие хозяйства, по сути, превратились в некое подобие организации по обслуживанию личных подсобных хозяйств сельского населения, особенно там, где среди жителей остались почти только пенсионеры.

Фактически итогом реформ, связанных с реорганизацией колхозов и совхозов, стало выбывание значительных земельных массивов из хозяйственного оборота вследствие того, что собственники земельных долей не использовали сельскохозяйственные угодья в силу разных причин – состояния здоровья, пенсионного возраста, сложности процедур выдела земельных участков и т. п. – и не передавали права на их использование третьим лицам. По некоторым оценкам, уже к 2006 году до 70% собственников земельных долей не имели возможности работать на земле.

²²⁰ Шутьков А.А. Аграрная политика в действии. Глобализация и продовольственная безопасность России // Экономика сельского хозяйства России. 2006. № 12. С. 12.

По настоящее время земельные доли консолидируются в сельскохозяйственных предприятиях. Во временном пользовании у акционерных обществ и товариществ находится около 1 млн га паевых земель, до сих пор не востребованных их владельцами. Таким образом, приватизация колхозных и совхозных земель не решила до конца проблему формирования многоукладного землевладения и землепользования, а действующая законодательная база не обеспечивает ликвидности прав на землю. Для обеспечения возврата таких участков в хозяйственный оборот ст. 13 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»²²¹ устанавливает право субъекта РФ инициировать выделение в натуре не используемых в течение трех лет земельных участков, а также требовать в суде прекращения права собственности на земельные доли, в счет которых выделен такой земельный участок, и признания права собственности субъекта РФ на такой земельный участок²²².

При этом земельные доли в правовом отношении зафиксированы только количеством баллогектаров, что означает произведение условной площади на среднюю оценку гектара в баллах бонитета. Сами участки ни на плане, ни в натуре не выделены. Поэтому собственность граждан на землю зафиксирована условно, а без реального размежевания распорядиться земельными долями невозможно.

Как указывалось ранее, основополагающим правовым актом в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения является одноименный ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Один из вопросов, которые были разрешены с его помощью, – запрет продажи земельных долей и земельных участков сельскохозяйственного назначения иностранцам и установление предельных размеров сельхозугодий, которые разрешается иметь в собственности гражданину.

Важно также отметить правовое обеспечение частоты рыночных операций с сельскохозяйственными землями, сопровождающихся сменой хозяйствующих субъектов и препятствующих долгосрочной устойчивости, непрерывности и преемственности организации и ведения сельскохозяйственного производственного процесса.

В странах с развитой рыночной экономикой свободный обмен земельной собственностью – давно уже пройденный этап. В целях предотвращения спекуляции земельными участками в большинстве высокоразвитых стран предусмотрено, например, что любые купленные земли могут быть проданы только по истечении определенного законом срока. В Японии он составляет три года. В Нидерландах органы земельного контроля ратифицируют каждую сделку, связанную с переходом права собственности на

²²¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018; 2004. № 27. Ст. 2711, № 41. Ст. 39 934, № 52. Ст. 5276; 2005. № 10. Ст. 738, № 30. Ст. 3098; 2007. № 7. Ст. 830.

²²² Кузнецов В.В., Конобеев В.Н. Земельные отношения в аграрном секторе экономики в условиях реформы. Ростов-на-Дону: ООО «МиниТайп», 2007. С. 375.

землю. В ФРГ все земли более 1 га подлежат продаже только с разрешения местных властей. Для этого разработана специальная разрешительная процедура, предполагающая обоснование потенциальным покупателем необходимости покупки земли, а также предоставление свидетельства о его профессиональной подготовке. В ряде стран – во Франции, Дании – купля-продажа сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных целей запрещена (прежде всего, в районах особо плодородной земли) либо существенно ограничена²²³.

Существенно, что Закон прописывает механизм принудительного изъятия земли у тех, кто нарушает требования к использованию сельхозземель, что приводит к деградации, порче, уничтожению плодородного слоя.

Ограничения по размерам площади сельскохозяйственных угодий, которые могут выкупаться в собственность в одни руки, устанавливает субъект Федерации, причем он не может быть ниже 10% от площади сельхозугодий в пределах одного административно-территориального образования. Согласно ч. 4 ст. 10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» переданный в аренду гражданину или юридическому лицу земельный участок может быть приобретен таким арендатором в собственность по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка. Такое положение является новым в земельном законодательстве и, на наш взгляд, полезно в плане усиления государственного регулирования по гарантированному выбору эффективного и стабильного собственника сельскохозяйственных земель. Этот принцип устойчивого землепользователя позволит превентивно отсечь проникновение на рынок полевых земель случайных псевдотоваропроизводителей.

Впервые в России созданы условия для перераспределения земли в пользу эффективного собственника. Закон наконец-то определил юридически грамотно и корректно, что такое земельная доля и как ею можно пользоваться. Он предоставил существенные полномочия регионам. И, наконец, Закон написан рамочно, что делает его гибким и позволяет своевременно реагировать на те или иные изменения, которые будут иметь место на практике его применения.

В развитие действующего земельного законодательства был принят Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земельных участков из одной категории в другую»²²⁴. Он закрепил систему нормативных правовых актов, регулирующих отношения, которые возникали в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую.

²²³ Чубуков Г.В. Земельная недвижимость в системе российского права // Государство и право. 1995. № 9. С. 11–17.

²²⁴ Собрание законодательства РФ. № 52 (часть 1). Ст. 5276 .

24 июля 2004 года был принят Федеральный закон № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»²²⁵. Он регулировал отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости, осуществлением государственного кадастрового учета недвижимого имущества и кадастровой деятельности. Согласно ему Государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений. Государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсом.

Государственным кадастровым учетом недвижимого имущества были признаны действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждали существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений о недвижимом имуществе.

Для того чтобы упростить и ускорить процедуру оформления права собственности на земельные участки, был принят Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества»²²⁶, который получил неформальное название Закон о дачной амнистии. Как следует из названия, цель его состояла в том, чтобы упростить оформление гражданами прав как на земельные участки, так и на объекты недвижимости, которые на них расположены. Необходимость принятия указанного Закона обусловлена тем, что значительная часть земельных участков и строений на них не была узаконена (в первую очередь речь идет о земельных участках и строениях на земельных участках, принадлежащих членам дачных и садоводческих товариществ).

Оформление права собственности на земельные участки согласно указанному Закону упрощено. Следует отметить, что в подавляющем большинстве случаев земельные участки гражданам еще в советское время предоставлялись на праве постоянного бессрочного пользования. Оно относится к числу так называемых ограниченных вещных прав. Правовой

²²⁵ Собрание законодательства РФ. № 31. Ст. 4017.

²²⁶ Собрание законодательства РФ. № 27. Ст. 2881.

режим таких участков регулируется нормами ГК РФ и ЗК РФ. Субъектами постоянного (бессрочного) права пользования земельным участком могут быть как юридические лица (независимо от формы собственности), так и физические. Согласно п. 2 ст. 20 ЗК в настоящее время земельные участки не предоставляются гражданам в постоянное (бессрочное) пользование. А п. 3 указанной статьи установил, что право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие настоящего Кодекса, сохраняется.

Проведенный анализ земельного законодательства позволяет прийти к выводу о том, что главными целями реформ было изменение организационно-правовых форм сельскохозяйственных предприятий, введение частной собственности на землю и организация земельного рынка. При этом вопросы пользования землей как основой сельскохозяйственного производства были оставлены за бортом реформы, которая исходила из того, что рынок сельскохозяйственных земель заставит сельскохозяйственных товаропроизводителей рационально использовать землю для развития производства.

В заключение следует отметить, что в процессе осуществления аграрной реформы возникало множество правовых проблем, включающих большой блок земельных вопросов по праву собственности и иным вещным и обязательственным правам на землю; углубление реформы в стране вызвало необходимость постоянного совершенствования правового механизма при использовании земель сельскохозяйственного назначения. Поэтому земельное законодательство должно быть направлено не только на смену земельной собственности, но и на создание условий для эффективного землепользования, гарантирующего защиту законных прав всех пользователей земли и реализацию этих прав с одновременным повышением ответственности за нарушение требований земельного законодательства и созданием необходимых условий для сохранения самой ценной категории земельных ресурсов нашей страны – земель сельскохозяйственного назначения – в новых экономических условиях.

В исследуемый период были приняты и иные нормативные акты, регулирующие земельные, в том числе и аграрные отношения в России. В табл. 8 и 9 приведены основные производственные и финансовые показатели деятельности сельскохозяйственных организаций.

Дальнейшее реформирование аграрного сектора вызвало существенные изменения в законодательстве, которые отразились на системе российского права. На наш взгляд, существует необходимость в разработке и принятии аграрного кодекса Российской Федерации, призванного стать основным сводным нормативным актом, на базе которого можно будет существенно улучшить правовое регулирование отношений в сельском хо-

зайстве. К настоящему времени для разработки аграрного кодекса накопился достаточный нормативный материал.

Таблица 8. Основные производственные показатели деятельности сельскохозяйственных организаций

Показатель	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Продукция сельского хозяйства (в фактически действовавших ценах), млрд руб.	335,6	409,3	458,3	573,5	615,6	704,5	918,5	1183,7
Посевная площадь, млн га	74,2	70,8	65,0	62,8	60,5	58,9	57,5	58,4
в том числе								
зерновых и зернобобовых культур	40,7	40,5	35,2	35,4	34,7	33,6	33,8	35,4
технических культур	5,3	4,5	5,7	5,1	5,5	6,3	5,7	6,1
картофеля и овощебахчевых культур	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
кормовых культур	27,7	25,4	23,8	22,0	20,0	18,7	17,7	16,6
Поголовье скота и птицы (на конец года), млн голов:								
крупного рогатого скота	16,5	15,0	13,5	12,1	11,1	10,6	10,3	9,9
в том числе								
коров	6,5	5,7	5,1	4,7	4,3	4,1	4,0	3,9
свиней	8,5	9,2	8,3	7,0	7,3	8,4	8,7	9,2
овец и коз	4,6	4,7	4,6	4,6	4,3	4,2	4,1	4,1
птицы	205,2	217,2	217,3	222,3	241,3	256,5	274,8	298,7
Производство продуктов сельского хозяйства, млн т								
зерна (в весе после доработки)	59,4	75,2	56,5	63,4	62,7	61,8	64,2	84,5
сахарной свеклы (фабричной)	13,3	14,4	17,2	19,4	18,8	26,8	25,3	25,9
семян подсолнечника	3,3	2,9	3,7	3,6	4,7	4,7	4,0	5,2
льноволокна, тыс. т	48	36	53	54	53	34	44	48
картофеля	2,2	1,9	2,1	2,2	2,4	2,7	2,7	3,3
овощей	2,5	2,1	2,4	2,2	2,1	2,3	2,2	2,5
скота и птицы на убой (в убойном весе)	1,8	2,0	2,2	2,2	2,3	2,6	3,0	3,4
в том числе								
крупного рогатого скота	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
свиней	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9
овец и коз	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
птицы	0,5	0,7	0,8	0,9	1,1	1,3	1,6	1,9
молока	15,3	16,0	15,4	14,4	14,0	14,1	14,2	14,3
яиц, млрд шт.	24,2	26,4	26,6	26,0	27,3	28,5	28,4	28,4
шерсти (в физическом весе), тыс. т	15,1	13,6	14,2	13,9	12,5	11,3	11,1	9,9

Таблица 9. Финансовые результаты деятельности сельскохозяйственных организаций

Показатель	2004	2005	2006	2007	2008
Число сельскохозяйственных организаций (на конец года), тыс.	20,6	19,0	16,9	15,2	8,5
в том числе убыточных					
всего	7,2	7,6	5,4	3,3	1,5
от общего числа сельскохозяйственных организаций, %	35	40	32	22	18
Сумма убытка в расчете на одну убыточную организацию, тыс. руб.	3386	3703	4353	5629	13 447
Балансовая прибыль, млн руб.	39 845	32 212	49 373	92 981	93 774
Субсидии, полученные из бюджета на сельскохозяйственную продукцию, млн руб.	14 693	18 862	22 700	31 079	36 913
Рентабельность всей хозяйственной деятельности, %	10	8	10	16	15
Рентабельность продукции сельского хозяйства, %	12	14	17	25	21
в том числе					
продукции растениеводства	35	21	27	49	39
продукции животноводства	0,1	11	11	11	12

Примечание. Приведены данные по сельскохозяйственным организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства, на основании отчетности Минсельхоза России

Реформа земельных отношений и землепользования в России осуществляется с большими трудностями и вызывает многочисленные споры в научных кругах и среди политиков, экономистов и юристов. В данной работе сделана попытка дать объективную картину политико-правового обеспечения земельных реформ конца XX столетия и начала XXI.

Проведенные исследования позволяют сделать вывод, что при проведении реформ земельных отношений не были решены вопросы сохранности земель и повышения эффективности их использования.

6.2. Возможные направления дальнейшего совершенствования земельных отношений в России

Как следует из проведенных исследований, в истории развития Российского государства земля играет определяющую роль в социальной, экономической, правовой и политической сферах развития общества. Являясь ограниченным и невозполнимым ресурсом, земля в рыночной экономике является товаром и становится объектом имущественных отношений.

На современном этапе развития общества земля выполняет множество функций. В одном случае она рассматривается как объект хозяйственной деятельности или основа сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного производства, в другом – выступает как пространственно-территориальный базис размещения различных объектов недвижимости, в третьем – это территория государства, пространственный предел государственной власти, и т. д. В силу этого любое государство регулирует

земельные отношения посредством земельного законодательства. В свою очередь, земельное законодательство традиционно относится к отраслям права, на состоянии которого наиболее остро и болезненно отражаются политические, экономические и идеологические изменения в обществе.

Поэтому создание и развитие земельного законодательства, регулирующего сложившиеся и вновь складывающиеся общественные отношения (экономические, социальные, политические и т. д.), связанные с землей, – одна из острейших проблем, стоящих перед государством. Без создания полноценной нормативно-правовой базы невозможно дальнейшее развитие земельных отношений и функционирование общества в целом.

Как и любое другое, земельное законодательство должно обладать определенной стабильностью, но одновременно адекватно и своевременно реагировать на происходящие изменения в земельной политике и экономике государства, предлагая к использованию соответствующие правовые методы и инструменты регулирования.

Учеными-юристами в настоящее время обсуждается вопрос включения земельного законодательства, регулирующего имущественные права на землю, в гражданское законодательство²²⁷. По существу, речь идет о дроблении целой отрасли права, которая сегодня приобретает некоторые признаки той самой стабильности, к которой стремились ученые-практики на протяжении всей современной земельной реформы. Но насколько это целесообразно? Главные задачи земельного законодательства, по утверждению С.А. Боголюбова, – «это обеспечение земельного правопорядка в соответствии с состоянием экономических и общественных отношений в России XXI века, стабилизация с помощью права аграрных, градостроительных и иных связанных с землей отношений в стране, совмещение экономических и неэкономических факторов реализации рыночных реформ»²²⁸. Поэтому необходимо понять соотношение всех отраслей российского права, участвующих в регулировании земельных отношений. В земельном законодательстве закрепляются пути решения этих вопросов. «Уравновешивать и регулировать эти отношения призвано земельное право, которое является отраслью российского законодательства»²²⁹.

История российского земельного права – это история государственных, политических и экономических преобразований. Государство и гражданское общество определяли свои взгляды на земельный режим и перево-

²²⁷ Иванов А.А. Проект Концепции развития законодательства о вещном праве // Вестник ВАС РФ. 2009. № 4.

²²⁸ Боголюбов С.А. Земельное право России. М.: Норма, 2009. С. 11.

²²⁹ Там же.

дили его на язык права в соответствии с тем уровнем знаний, который был присущ конкретному времени²³⁰.

Земля всегда выступала одной из главных притягательных сил для человека, связанных с его жизнедеятельностью. Осуществление на земле хозяйственной деятельности во все времена представляло собой один из наиболее актуальных вопросов общества. Следует согласиться с мнением С.В. Бороздина о том, что земельное хозяйство должно занимать оптимальное место в системе воспроизводства, а значит, быть предметом национальной политики государства, ощущать на себе неослабевающее коммерческое внимание со стороны предпринимателей и наемной производительной силы, быть удобным и перспективным местом для проживания сельских жителей²³¹.

Как справедливо отмечают А.К. Голиченкова и О.М. Козырь, в систему формирования земельного законодательства входит научное, финансовое, информационное и организационное обеспечение. Научное обеспечение предполагает, что работа как по формированию земельного законодательства в целом, так и по каждому проекту составляющих его актов должна начинаться с разработки их научных юридических подходов²³².

После принятия в 1991 г. Земельного кодекса РСФСР практика применения земельного законодательства, включая ключевые вопросы управления земельными ресурсами, изменения целевого назначения земель, предоставления и продажи земельных участков, в основном переместилась на уровень органов местного самоуправления, что привело во многих случаях к разрушению сложившейся структуры земельного фонда Российской Федерации. Проведенный в представленной работе анализ действующего до 2001 г. земельного законодательства показал, что для современных условий многие правовые нормы, закрепляющие процесс государственного управления земельными ресурсами, устарели. Они содержали определенные противоречия, а по другим аспектам развития земельных отношений практика требовала новых правовых норм по данному вопросу. В первую очередь необходимо было урегулировать следующие моменты:

порядок отнесения и правовой статус государственных и муниципальных земель;

механизм передачи земельных участков в собственность;

порядок выкупа земель для государственных и муниципальных нужд;

механизм защиты государством неприкосновенности прав собственности на землю;

пути реализации принципа платности за землю; механизмы сделок с землей;

²³⁰ Боголюбов С.А. Земельное право. М., 1998. С. 12.

²³¹ Бороздин С.В. Земельные отношения и аграрные реформы. М., 2002. С. 4–5.

²³² Голиченков А.К., Козырь О.М. Концепция развития земельного законодательства России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1995. № 4. С. 27–28.

ограничения на совершение этих сделок; порядок изменения целевого назначения земель;

механизм продажи права землепользования (аренды земли); особенности и условия залога сельскохозяйственных земель и др.

Необходимость формирования нового земельного законодательства в рассматриваемой области определялась в первую очередь причинами политического, экономического и идеологического характера. Действовавшее до 2001 г. земельное законодательство нельзя было признать эффективным инструментом для стабильного правового регулирования управления земельными ресурсами в современных условиях. Поэтому для новой системы земельного законодательства большое значение имели не только вопросы соотношения законодательства РФ и субъектов РФ, но и продуманное, четкое регулирование компетенции органов местного самоуправления в области земельных отношений, ограничение возможности делегирования им функций органов исполнительной власти Российской Федерации или ее субъектов.

При проведении анализа особенностей существующей системы государственного и муниципального управления земельными ресурсами необходимо определить главные задачи современной земельной политики в регионах, городах и иных населенных пунктах:

соблюдение интересов всех собственников земельных участков с учетом существующих предпосылок развития рынка земли;

урегулирование механизмов правового и экономического регулирования инвестиционных процессов в земельно-имущественный комплекс (развитие механизмов арендных и субарендных отношений);

своевременная дифференциация земельных платежей (земельного налога и арендной платы) по категориям и видам землепользователей;

создание благоприятного инвестиционного климата и системы перераспределения инвестиционных потоков;

создание системы правовых и финансовых гарантий землепользователям (землевладельцам);

совершенствование системы регистрации прав на земельные участки, а также иные объекты недвижимости, находящиеся на них;

совершенствование автоматических систем кадастра объектов недвижимости на региональном и муниципальном уровнях;

создание эффективной мониторинговой системы контроля за использованием земель и их состоянием.

Государственное управление в сфере рационального использования и охраны земельных ресурсов землями должно базироваться на разграничении полномочий Российской Федерации и ее субъектов.

По мнению Л.П. Фоминой, федеральным органам целесообразно передать управление землями, необходимыми для реализации предметов ведения Российской Федерации, а также ее полномочий в предметах совме-

стного ведения²³³. Что касается вопросов организации рационального использования и охраны земли, то Российская Федерация обязана взять на себя те вопросы, которые требуется решать в рамках всей страны (порядок ведения кадастра недвижимости, координация деятельности землеустроительных служб и т.п.). Функции государственного управления в области использования и охраны земель не следует передавать регионам. Именно комплексное управление дает гарантию защиты прав владения и пользования землей, охраны земель; эффективное развитие инфраструктуры и градостроительства, надежное функционирование системы налогообложения земли позволяют установить четкий порядок – кому, для каких целей и по какой цене продавать или сдавать в аренду государственные и муниципальные земли, как регулировать гражданский оборот земельных участков.

При сохранении принципа деления земель по их целевому назначению необходимо было пересмотреть соотношение земель различного целевого назначения. Земельное законодательство, несмотря на изменение экономических условий, по-прежнему основывается на приоритете земель сельскохозяйственного назначения, оставляя недостаточно урегулированными отношения по использованию земель промышленности, транспорта, иного специального назначения, земель населенных пунктов. Такой подход противоречит потребностям практики и активному развитию земельных отношений именно в городах, где выше спрос на земельные участки, а их стоимость значительно превышает стоимость аналогичных участков на землях сельскохозяйственного назначения, и земельный рынок формируется более активно. Кроме того, оборот земельных участков в городах был объективно обусловлен потребностями в инвестициях в эти участки. Поэтому возникла необходимость разработки специальных нормативных актов, регулирующих особенности правового режима земель различного целевого назначения, в первую очередь, земель поселений и промышленности.

Цель формирования современного земельного законодательства – обеспечение надлежащего правового регулирования процесса управления земельными ресурсами в изменившихся экономических и политических условиях. Для ее реализации необходимо решить следующие основные задачи:

1. Выстроить четкую систему органов управления.
2. Систематизировать действующие в этой области акты, провести их последующую кодификацию на базе действующего Земельного кодекса Российской Федерации.

²³³ Фомина Л. П. Государственное регулирование и право собственности на землю в сельском хозяйстве // Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. М., 1996. С. 118–119.

3. Разработать новые законодательные акты земельного законодательства с тем, чтобы максимально поднять регулирование земельных отношений с подзаконного на законодательный уровень.

4. Определить меры, обеспечивающие реализацию норм Земельного кодекса Российской Федерации.

5. Более детально разграничить предметы регулирования земельного законодательства с гражданским, административным и другими отраслями законодательства.

6. Разработать и нормативно закрепить систему экономических методов и правовых норм, действительно защищающих добросовестных и эффективных собственников.

7. Рассмотреть вопрос о возможности кодификации аграрного законодательства как самостоятельной подотрасли земельного права.

В то же время необходимо сохранить преемственность в регулировании земельных отношений в части, не противоречащей целям и задачам социально-экономических реформ. Земельное законодательство, касающееся государственного управления земельными ресурсами, следует развивать на базе конституционных положений, а правовое регулирование рынка земли – на базе Гражданского кодекса РФ путем раскрытия норм гражданского права с учетом специфики земельных отношений, так как нормы, в которых устанавливается суверенитет земельного законодательства, приобретают все большее значение при обеспечении рационального использования и охраны земель, государственного регулирования земельных отношений, развитии различных организационно-правовых форм хозяйствования на земле. Повышается ответственность землепользователей за нарушение режима использования земельных участков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенные исследования позволяют сформулировать следующие выводы. Вопросы владения землей как основным видом имущества возникли в обществе с тех пор, как появился сам человек и его племя. Но эти отношения лежат вне пределов государства и общества. Нас же интересуют земельные отношения, поскольку, на наш взгляд, только с появлением государственной власти возможно формирование организационных, экономических и правовых основ регулирования.

Древняя Русь характеризовалась весьма широким разнообразием титулов владения землей. Ситуация усугубилась отсутствием в языке той эпохи какого-либо общего термина, выражающего соответствующий набор прав в отношении земли. К XI–XII вв. сложились следующие формы землевладения: общинное, княжеское, вотчинное, поместное и монастырское. Особенности разных видов землевладения проявлялись, в основном, в раз-

личных ограничениях либо дозволениях их использования в гражданском обороте. Особенностью прав на землю в исследуемый период выступала зависимость полномочий от личности субъекта права.

Основной вехой в развитии земельных отношений была крестьянская реформа 1861 г., поскольку развитие частной собственности на землю, вовлечение в круг субъектов – обладателей земельных участков – наиболее многочисленного сословия – крестьянства, явились основой развития прогрессивных капиталистических отношений во второй половине XIX в. и стали базой для социально-экономического роста России.

В период с 1861 по 1917 г. государственное регулирование земельных отношений шло в направлении предоставления крестьянскому сословию прав на землю, равных существовавшему в России праву личной собственности на землю свободных граждан. Они включали в себя владение землей, право использовать землю, которое ограничивалось обязанностью не нарушать права собственников соседних участков, и права сервитута. Право распоряжения земельным участком давало возможность заключать все виды сделок, предусмотренных гражданским законодательством для недвижимости, а также совершать иные действия, предусмотренные правом для распоряжения недвижимостью.

После Октябрьской революции правом собственности на землю обладало только государство, которое передавало ее во владение и пользование. Правом на получение земли для сельскохозяйственного использования обладали, согласно закону, все граждане РСФСР, способные обрабатывать землю. Право трудового землепользования предоставлялось всем гражданам РСФСР, желающим обрабатывать землю своим трудом, для ведения сельского хозяйства. Но поскольку собственником земли являлось государство, распоряжение ею самими землепользователями было весьма ограничено и находилось под контролем государственных органов. В сфере земельного права после 1917 года прочно заняли доминирующее положение право исключительной государственной собственности на землю и право колхозного землепользования. Для земельного законодательства советского периода характерна абсолютная монополия государства на земельную собственность, в результате чего земля как таковая не рассматривалась в качестве имущества и полностью исключалась из гражданского оборота. Из юридических прав на землю как за гражданами, так и за организациями признавалось лишь право пользования, которое, впрочем, было достаточно стабильным, бессрочным и безвозмездным.

Несмотря на то что первые декреты советской власти о земле не содержали понятия «национализация земли», эти положения законодательно закрепили именно национализацию земли. Раскрывая ее политико-юридическое и экономическое содержание, необходимо отметить, что национализация есть передача всей земли в собст-

венность государства. В итоге в СССР с 30-х годов утвердился общественный строй, который может быть назван государственным социализмом. Государственный социализм – это искусственная социально-экономическая система, для которой характерен полный захват собственности государством, в том числе и на землю.

Дальнейшее огосударствление экономики шло по пути признания не только права землепользования колхозов и совхозов производного от права исключительной собственности государства на землю, но и права собственности на другие основные средства, даже оборотные. Таким образом, в результате провозглашения исключительной собственности государства на землю в руках государства оказалась вся система отношений присвоения.

СССР как собственник осуществлял свои правомочия в отношении всех земель страны. Долголетняя практика показывает, что высшие союзные органы государственной власти и управления, осуществляя правомочия собственника и принимая решения об использовании земель на территории республик (например, при сооружении каналов, водохранилищ, дорог и т. д.), самостоятельно решали вопросы управления и распоряжения государственной собственностью.

Впервые об исключительной государственной собственности на землю было сказано в ст. 2 Земельного кодекса РСФСР, утвержденного ВЦИК 30 октября 1922 г., в котором все земли в пределах РСФСР, в чьем бы ведении они ни состояли, были объявлены собственностью Рабоче-крестьянского Государства. Вплоть до распада СССР в законодательстве РСФСР не допускалось деление государственной собственности на землю на виды. Право исключительной государственной собственности на землю стало ядром жесткой централизованной системы управления и в отношениях между союзом и входящими в него республиками, которые, по сути, были лишены права управления землей.

На сегодняшний момент земля включена в гражданский оборот, в связи с чем окончательно и бесповоротно земля признана объектом гражданских прав. В своей имущественной части земельные и гражданские правоотношения однородны. Поэтому и ранее при регулировании данных отношений, когда существовал пробел в земельном законодательстве, применялись нормы Гражданского кодекса.

Необходимо признать, что именно отношения собственности на землю и схожие с ними правовые конструкции являются стержневыми, системообразующими для всех остальных прав на землю.

В России продолжается процесс закрепления земли в частную собственность граждан и юридических лиц. В настоящий момент делаются попытки упорядочить правовое регулирование этого процесса и привести положения различных нормативных актов в соответствие друг с другом. Так, 21 июля 1997 г. был издан Федеральный закон № 122-ФЗ «О государст-

венной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», который закрепил обязанность регистрировать права на недвижимое имущество и сделки с ним в Едином государственном реестре недвижимого имущества и сделок с ним.

Принятие в 2001 г. нового Земельного кодекса РФ, несомненно, будет способствовать более успешному проведению земельной реформы в России.

Стоит заметить, что в России всегда на первом месте стояла проблема исполнения законов (в широком смысле слова), а не проблема качества этих законов. Именно на это стоит обратить внимание соответствующим государственным органам. Хорошее исполнение законов – залог успеха реформ. Но в то же время организационные, экономические и правовые основы регулирования земельных отношений и землепользования в России нуждаются в дальнейшем совершенствовании и развитии. Правовое вмешательство в регулирование рыночных земельных отношений должно строиться с учетом механизма действия объективных законов природы и общества, игнорирование которых приводит к недостижению целей регулирования.

Библиографический список

1. Аксаков, К.С. Сочинения. Т. 1 / К.С. Аксаков. М., 1960.
2. Аксененок, Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок. М., 1958.
3. Аксененок, Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР / Г.А. Аксененок. М., 1950.
4. Андрухович, А. Единство триады: счетоводство, отчетность, контроль / А. Андрухович // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1997. № 1.
5. Белинский, В.Г. Полн. собр. соч. Т. 11 / В.Г. Белинский. М.: 1956.
6. Беляев, И.Д. История русского законодательства / И.Д. Беляев. СПб., 1999.
7. Беляева, З.С. Источники колхозного права / З.С. Беляева. М.: 1972.
8. Боголюбов, С.А. Земельное право России / С.А. Боголюбов. М.: Норма, 2009.
9. Бороздин, С.В. Земельные отношения и аграрные реформы / С.В. Бороздин. М.: 2002.
10. Брагинский, М.И. Гражданская правосубъектность Союза ССР и союзных республик / М.И. Брагинский // Правоведение. 1963. № 1.
11. Варламов, А.А. Земельный кадастр субъекта Федерации / А.А. Варламов, О.Т. Хасматулов, Б.Г. Левин. Пермь: Денор, 1997.

12. Венедиктов, А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. М., 1948.
13. Верейко, А.П. Научные основы землеустройства: учеб. пособие / А.П. Верейко. Харьков, 1980.
14. Владимирова, О.В. Государственный контроль России в XVII–XIX вв. (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Владимирова. Белгород, 2003.
15. Владимирский-Буданов, М.Ф. Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирский-Буданов. Ростов н/Д., 1995.
16. Волков, С.Н. Жизнь и творческое наследие И.Е. Германа – первого директора Константиновского межевого института из числа межевых инженеров: очерки истории Государственного университета по землеустройству. Т. 1 / С.Н. Волков. М.: ГУЗ, 2001.
17. Воронин, Б.А. Теоретические проблемы правового регулирования аграрных, земельных и экологических отношений / Б.А. Воронин. Екатеринбург: Изд-во УрГСХА. 2006.
18. Гаевский, П. Методы железнодорожной колонизации в Америке и их возможное применение в современных условиях России / П. Гаевский // О земле: сб. статей. Вып. 3-й. 1992.
19. Герман, И.Е. Крестьянское землеустройство / И.Е. Герман. М., 1913.
20. Гойхбарг, А.Г. Советское земельное право / А.Г. Гойхбарг. М., 1921.
21. Голиченков, А.К. Концепция развития земельного законодательства России / А.К. Голиченков, О.М. Козырь // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1995. № 4.
22. Государственное регулирование земельных отношений / А.А. Варламов [и др.]; под ред. А.А. Варламова и В.С. Шаманаева. М.: Колос, 2000.
23. Гражданские законы (Свод законов. Т. X. Часть 1) с разъяснениями их по решениям Правительствующего Сената. СПб., 1884.
24. Григорьев, В.К. Единый государственный земельный фонд СССР / В.К. Григорьев // Вопросы колхозного и земельного права. М., 1961.
25. Гуляев, А.М. Материалы для учения о владении по Полному собранию законов / А.М. Гуляев. М., 1915.
26. Данилов, А.А. История России. XX век: учеб. пособие / А.А. Данилов, Л.Г. Косулина. 2-е изд. М.: Просвещение, 1996.
27. Декрет «О земле Съезда Советов рабочих и крестьянских депутатов» от 27 октября 1917. URL.
28. Декрет «О социализации земли (вместе с инструкцией для установления потребительно-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного назначения») от 19 февраля 1918. URL: <http://lawrussia.ru>.
29. Декрет «Об организации комитетов деревенской бедноты» от 11 июня 1918 г. // СУ. 1918. № 43. Ст. 524.

30. Декрет ВЦИК от 9 февраля 1918 г. «О социализации земли» // СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.
31. Декрет о сельскохозяйственной кооперации от 16 августа 1921 г. // СУ РСФСР 1921. № 61. Ст. 434.
32. Декрет СНК от 29 декабря 1917 года «О запрещении сделок с недвижимостью» // СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 154.
33. Декреты Советской власти. Т. IV. М., 1968.
34. Дембо, Л.И. Аграрное законодательство СССР / Л.И. Дембо. М., 1925.
35. Дембо, Л.И. Правовые формы колхозного строительства / Л.И. Дембо. М., 1930.
36. Достоевский, Ф. Полн. собр. соч. Т. 25 / Ф. Достоевский. 1974.
37. Евтихийев, И.И. Земельное право / И.И. Евтихийев. М., 1929.
38. Ельяшевич, В.Б. История права поземельной собственности в России. Т. 1 / В.Б. Ельяшевич. Париж, 1948.
39. Ерофеев, Б.В. Советское земельное право / Б.В. Ерофеев. М., 1965.
40. Забелышенский, А.А. Земли сельскохозяйственного назначения, их правовой режим и управление ими / А.А. Забелышенский // Правоведение. 1964. № 1.
41. Зайцев, Д. Основные задачи землеустройства / Д. Зайцев // На аграрном фронте. 1925. № 4.
42. Зак, А.Н. Крестьянский поземельный банк / А.Н. Зак. М., 1911.
43. Закон «О государственном земельном кадастре» // Собрание законодательства РФ, 2000. № 2. Ст. 149.
44. Закон «О государственном кадастре недвижимости» // Собрание законодательства РФ, 30.07.2007. № 31. Ст. 4017.
45. Закон «О земельной реформе» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990. № 26. Ст. 327.
46. Закон «О землеустройстве» // Собрание законодательства РФ, 2000. № 4. Ст. 153.
47. Закон «О землеустройстве» от 29 мая 1911 года // ПСЗ. Собрание третье. Т. 31. № 35370.
48. Закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990. № 26. Ст. 324.
49. Закон «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990. № 30. Ст. 418.
50. Закон «О разграничении государственной собственности на землю» // Собрание законодательства РФ, 2001. № 30. Ст. 3060.
51. Закон «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990, № 30. Ст. 416.
52. Закон «О социальном развитии села» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990. № 30. Ст. 411.
53. Закон «О трудовом землепользовании» // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 426.

54. Закон РСФСР «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 7. Ст. 100.
55. Закон РСФСР «О собственности на территории РСФСР» // ВСНД и ВС РФ от 18 июля 1990 г. № 7. Ст. 101.
56. Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // ВВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324.
57. Закон РСФСР «О земельной реформе» // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327.
58. Закон РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР от 1 ноября 1990 г. № 22. Ст. 260.
59. Закон РФ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.
60. Законодательство Петра I. М., 1997.
61. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов / Составитель И.М. Тютрюмов. Книга вторая. М.: Статут, 2004.
62. Земельное право / под ред. Н.Д. Казанцева. М.: Госюриздат. 1958.
63. Абыкеева, А.Т. Земельное право в первый год советской власти, октябрь 1917–1918 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Т. Абыкеева. Всесоюзный институт юридических наук. М., 1963.
64. Жариков, Ю.Г. Земельное право России: учебник / Ю.Г. Жариков. 2-е изд. М.: КНОРУС, 2008.
65. Земельное право: учебник для юрид. вузов. М.: Госюриздат. 1940.
66. Земельное право: учебное пособие / под ред. С.А. Боголюбова. М.: 2003.
67. Земельное право: учебник / под ред. Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева, А.В. Бабанова. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
68. Земельный кодекс РСФСР 1970 г. // ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.
69. Земельный кодекс РСФСР от 1 декабря 1922 года // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
70. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // ВВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.
71. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.
72. Забелин, И.Е. Русская история. Курс лекций. Русские древности, или археология / под ред. С.Н. Волкова. Составители, археологическая обработка и комментарии И.И. Ширрокоград, Е.В. Рыжкова. М.: ООО «Грاليا», 2009.
73. Иванов, А.А. Проект Концепции развития законодательства о вещном праве / А.А. Иванов // Вестник ВАС РФ. 2009. № 4.
74. Ивановский, В.В. Учебник административного права / В.В. Ивановский. 4-е изд. Казань, 1911.

75. Иншаков, О.В. Земельная реформа: основные принципы и механизмы реализации / О.В. Иншаков, Р.П. Харебава. Волгоград, 2001.
76. Исаев, И.А. История государства и права России. Курс лекций / И.А. Исаев. М.: Изд-во БЭК, 1994.
77. История государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 1998.
78. История государственного управления в России: учебник / под общ. ред. Р.Г. Пихона. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2006.
79. История государственного управления России: учеб. пособие / В.В. Моисеев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2010.
80. История земельных отношений и землеустройства / под ред. Н.В. Бочкова. М.: Сельхозиздат. 1956.
81. История России с древних времен до 1861 г. / под ред. Н.И. Коваленко. М.: Высшая школа, 1996.
82. История экономики России: учебник для вузов / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 6-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007.
83. Ишимова, А.О. Сокращенная русская история / А.О. Ишимова. 3-е изд. СПб., 1873.
84. Каландадзе, А.М. Субъект права исключительной государственной собственности на землю в СССР / А.М. Каландадзе, Н.А. Сыроедов // Правоведение. 1967. № 1.
85. Карасев, А.В. Право государственной социалистической собственности / А.В. Карасев. М., 1954.
86. Кассо, Л.А. Русское поземельное право / Л.А. Кассо. М., 1906.
87. Ключевский, В.О. Избранные лекции «Курс русской истории» / В.О. Ключевский. Ростов н/Д., Феникс, 2002.
88. Ключевский, В.О. Сочинения в 9 т. Т. 8. / В.О. Ключевский. М., 1990.
89. Ключевский В.О. Курс русской истории. Соч. в 9 т. Т. 2 / В.О. Ключевский; под ред. В.Л. Янина. М., 1988.
90. Ковальченко, И.Д. Аренда земли бывшими помещичьими крестьянами в начале 80-х годов XIX в. / И.Д. Ковальченко // Из истории экономической и общественной жизни России. М., 1976.
91. Ковальченко, И.Д. Всероссийский аграрный рынок. XVIII – начало XX в. / И.Д. Ковальченко, Л.В. Милов. М.: 1974. Гл. 8.
92. Козырь, М.И. Имущественные правоотношения колхозов в СССР / М.И. Козырь. М., 1966.
93. Комментарий к Примерному Уставу колхоза. М., 1972.
94. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // Декреты Советской власти. II. М, 1959.
95. Конституция (Основной закон) Российской Федерации России // ВВС Российской Федерации от 13 апреля 1978 г. № 15. Ст. 407.

96. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М.: Юридическое Издательство НКЮ СССР, 1937 г.
97. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.
98. Кофод, А. Русское землеустройство / А. Кофод. СПб., 1913.
99. Кофод, А. Хуторское расселение / А. Кофод. СПб., 1907.
100. Краснов, Н.И. Земельная реформа и земельное право в современной России / Н.И. Краснов // Государство и право. 1993. № 12.
101. Кузнецов, В.В. Земельные отношения в аграрном секторе экономики в условиях реформы / В.В. Кузнецов, В.Н. Конобеев. Ростов н/Д.: ООО «МиниТайп», 2007.
102. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 40 / В.И. Ленин.
103. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 16 / В.И. Ленин.
104. Ленин, В.И. Развитие капитализма в России / В.И. Ленин // Полное собрание сочинений. Т. 3.
105. Леонтьев, А.А. Крестьянское право / А.А. Леонтьев. Спб., 1909.
106. Лисицын А.А. Землеустройство / А.А. Лисицын // Энциклопедия государства и права / под ред. П. Стучка. М., 1929.
107. Литвак, Б.Г. Переворот 1861 года в России / Б.Г. Литвак. М. 1991.
108. Манифест царя Александра II от 19 февраля 1861 г. // Российское законодательство X – XX вв. Т. 7. М., 1989.
109. Материалы по истории аграрных отношений в России в конце XIX – начале XX в. Статистика долгосрочного кредита в России. М, 1980.
110. Мейер, Д.И. Русское гражданское право: В 2 ч. / Д.И. Мейер. М., 2000.
111. Моисеев, В.В. История государственного управления России: учеб. пособие / В.В. Моисеев. 2-е изд., перераб. и доп. М., КНОРУС, 2010.
112. Московский межевой институт // Землеустроитель. 1924. № 2–3.
113. Никонов, А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России XVIII – XX вв. / А.А. Никонов. М., 1995.
114. Нифонтов, А.С. Зерновое производство России во второй половине XIX века (данные за 70–90-е гг.): сборник статистико-экономических сведений по сельскому хозяйству России и иностранных государств. Год 10-й (данные по началу XX в.) / А.С. Нифонтов. 1994.
115. Новицкая, Т.Е. Правовое регулирование имущественных отношений в России во второй половине XVIII века / Т.Е. Новицкая. М., 2005.
116. О введении в действие Земельного кодекса, принятого на 4-й сессии IX созыва: Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. (в ред. от 1927 г.) // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
117. Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 г. // ПСЗ. Собрание второе. Т. 36. № 36657.

118. Общие начала землепользования и землеустройства от 15 декабря 1928 г. // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
119. Основы законодательства СССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 г. № 1251-1 // ВВС СССР. 1990 г. № 10. Ст. 129–130.
120. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13 декабря 1968 г. // ВВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.
121. Очерк истории Константиновского межевого института с 1779 по 1879 г. / сост. А. Апухтин. СПб., 1879.
122. Павлов-Сильванский, Н.П. Государевы служилые люди / Н.П. Павлов-Сильванский. М., 2001.
123. Памятники русского права / под ред. С.В. Юшкова. М.: Госюриздат, 1952–1963. Вып. 1–8.
124. Пахомова, Г.Н. Реформы государственного контроля / Г.Н. Пахомова // Контроллинг. 1994. № 2.
125. Першин, П.Н. Участковое землепользование в России. Хутора и отруба, их распространение за десятилетие 1907–1916 гг. / П.Н. Першин. М., 1922.
126. Петров, К.В. Приказная система управления в России в конце XV – XVII веке: дис. ... канд. юрид. наук / К.В. Петров. СПб., 2000.
127. Платонова, Н.В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века: дис. ... канд. ист. наук / Н.В. Платонова. М., 2000.
128. Победоносцев, К.П. Курс гражданского права. 1-я ч. Вотчинные права / К.П. Победоносцев. М., 2002.
129. Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. М.: Статут. 2000.
130. Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права / М.: Статут. 2002.
131. Положение о выкупе крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости, их усадебной оседлости, и о содействии правительства к приобретению ими крестьянами в собственность полевых угодий от 19 февраля 1861 года // ПСЗ. Собрание второе. Т. 36. № 3661.
132. Положение от 14 декабря 1917 «О земельных комитетах и об урегулировании ими сельскохозяйственных отношений» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 31.
133. Постановление ВС СССР от 23 ноября 1989 г. № 811-1 «О порядке введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде» // ВСНД СССР и ВС СССР от 19 июня 1989 г. № 25. Ст. 482.
134. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 июля 1930 г. «О ликвидации земельных обществ в районах сплошной коллективизации» // СУ РСФСР. 1930. № 51. Ст. 621.

135. Постановление ВЦИК от 14 февраля 1919 г. «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» // СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

136. Постановление Правительства России от 04.09.92 № 708 «О порядке реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса» // САПП РФ. 1992. № 12. Ст. 931.

137. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» // СП РФ. 1992. № 1–2. Ст. 9.

138. Постановление СНК РСФСР от 5 ноября 1917 г. «О переходе земли в распоряжение земельных комитетов» // СУ 1917 г. № 2. С. 23.

139. Постановление Совета Министров СССР от 26 августа 1948 г. № 3211 «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов» // СП СССР. 1948 г. № 5. Ст. 62.

140. Постановление ЦИК и СНК СССР от 16 марта 1927 г. «О коллективных хозяйствах» // СЗ СССР. 1927. № 15. Ст. 161.

141. Постановление ЦИК и СНК СССР от 16 марта 1927 г. «О кооперативных хозяйствах» // СЗ СССР. 1935. № 11. Ст. 82.

142. Постановление ЦИК и СНК СССР от 22 августа 1924 г. «О сельскохозяйственной кооперации» // СЗ СССР. 1930. № 24. Ст. 255.

143. Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1932 г. «О создании устойчивого землепользования колхозов» // СЗ СССР. 1932. № 66. Ст. 388; 1934. № 29. Ст. 224.

144. Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» // СП СССР. 1939. № 34. Ст. 235.

145. Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 5 апреля 1939 г. «О запрещении исключения колхозников из колхозов» // СП СССР. 1949. № 9. Ст. 221.

146. Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 7 апреля 1940 г. «Изменения в политике заготовок и закупок сельскохозяйственных продуктов» // СП СССР. 1940. № 9. Ст. 235.

147. Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» // СЗ СССР. 1939. № 34. Ст. 235.

148. Постановление ЦК ВКП(б) и Совета Министров СССР «О мерах по ликвидации нарушений Устава сельскохозяйственной артели в колхозах». Известия. 1946. 20 сент.

149. Примерный устав сельскохозяйственной артели (Принят II Всесоюзным съездом колхозников-ударников и утвержден СНК СССР и ЦК ВКП(б) 17 февраля 1935 г.) Текст устава официально опубликован не был // СПС «Гарант». Версия «Проф».

150. Проскурикова, Н.А. Размещение и структура дворянского землевладения Европейской России в конце XIX – начале XX в. / Н.А. Проскурикова // История СССР. 1973. № 1.
151. Розенблюм, Д.С. Земельное право РСФСР / Д.С. Розенблюм. М., 1929.
152. Русская правда // Российское законодательство 10–20 веков в 9 томах. Т. 1. М., 1984.
153. Рыбаков, Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII–XIII вв. / Б.А. Рыбаков. М., 1982.
154. Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР. 1917–1954. М.: Госюриздат, 1956.
155. Свердлов, М.Б. От Закона Русского к «Русской Правде» / М.Б. Свердлов. М., 1988.
156. Свод законов Российской империи, повелением гос. имп. Николая Павловича составленный. СПб., 1832. Т. 1–15.
157. Сергеевич, В. Древности русского права. Т. 3. Землевладение. Тягло. Порядок обложения / В. Сергеевич. СПб., 1911.
158. Сидельников, С.М. Аграрная реформа Столыпина: сборник материалов / С.М. Сидельников. М., 1973.
159. Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство в 9 томах. Т. 3. М., 1985.
160. Советское земельное право / под ред. Н.И. Краснова и В.П. Балезина. М., 1977.
161. Статистика землевладения 1905 г. Свод данных по 50 губерниям Европейской России. СПб., 1907.
162. Тарасов, А.М. Становление и развитие государственного контроля на Руси (дооктябрьский период) / А.М. Тарасов // История государства и права. 2002. № 2.
163. Тесля, А.А. История законодательства о праве поземельной собственности в России с IX по начало XX века: учебное пособие / А.А. Тесля. М., 2004.
164. Удинцев. Русское горно-земельное право / Удинцев. Киев, 1909.
165. Указ «О единонаследии» от 23 марта 1714 года // ПСЗ. Собрание первое. Т. 5. № 2789.
166. Указ от 9.11.1905 г. «О дополнениях некоторых постановлений действующего закона, касающегося крестьянского землевладения и землепользования» // ПСЗ. Собрание третье. Т. 26. № 28528.
167. Указ Президента России от 25 марта 1992 г. № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий» // РГ от 28 марта 1992 г. № 12.

168. Указ Президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» от 27 декабря 1991 г. № 323 // ВВС. 1992. № 1. Ст. 53.
169. Указ Президента РФ «О реализации конституционных прав граждан на землю» от 7 марта 1996 г. № 337 // СЗ РФ от 11.03.96. № 11. Ст. 1026.
170. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4191.
171. Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
172. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ от 29.07.2002 г. № 30. Ст. 3018.
173. Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ от 29.10.2001 г. № 44. Ст. 4148.
174. Федеральный закон от 8 декабря 1995 года №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // СЗ РФ от 11 декабря 1995 г. № 50. Ст. 4870.
175. Фомина, Л.П. Государственное регулирование и право собственности на землю в сельском хозяйстве / Л.П. Фомина // Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. М., 1996.
176. Фофанов, М.В. Как рождался Декрет о земле / М.В. Фофанов // Новый мир. 1960. № 4.
177. Хауке, О.А. Крестьянское земельное право / О.А. Хауке. М., 1914.
178. Чаянов, А.В. Крестьянское хозяйство / А.В. Чаянов. М.: Экономика, 1989.
179. Чаянов, А.В. Основные идеи и формы организации сельскохозяйственной кооперации // А.В. Чаянов. Избранные труды. М.: Колос, 1993.
180. Чернышев, И.В. Общины после указа 9 ноября 1906 г. Ч. 1 / И.В. Чернышев. М., 1917.
181. Чибиряев, С.А. История государства и права России: учебник для юридических вузов / С.А. Чибиряев. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 1996.
182. Чубуков, Г.В. Земельная недвижимость в системе российского права / Г.В. Чубуков // Государство и право. 1995. № 9.
183. Шершеневич, Г.Ф. Курс гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. Тула, 2001.
184. Шутьков, А.А. Аграрная политика в действии. Глобализация и продовольственная безопасность России / А.А. Шутьков // Экономика сельского хозяйства России. 2006. № 12.
185. Ялбулганов, А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII – XVIII в. (историко-правовое исследование) / А.А. Ялбулганов // Государство и право. 2001. № 10.

Артемьев Алексей Анатольевич

**ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ
И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ**

Монография

Издание первое

Редактор О.А. Самборская
Корректор Т.С. Самборская, А.А. Сулейманова
Технический редактор А.Н. Безрукова

Подписано в печать 6.06.12

Формат 60x84/16

Физ. печ. л. 14,25

Тираж 100 экз.

Усл. печ. л. 13,25

Заказ № 47

Бумага писчая

Уч.-изд. л. 12,4

С – 39

Редакционно-издательский центр
Тверского государственного технического университета
170026, Тверь, наб. Афанасия Никитина, 22