

Исследовательский центр частного права имени С.С. Алексеева
при Президенте Российской Федерации

КОДИФИКАЦИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ответственный редактор
и автор вводного комментария

П.В. Крашенинников



УДК 349.444
ББК 67.404.212.47
К57

Редакционный совет издания:

П.В. Крашенинников (председатель), Е.В. Бадулина, Е.В. Вершинина,
Б.М. Гонгало, Л.Ю. Михеева, М.А. Скворцова

Составители:

П.В. Крашенинников, Е.В. Бадулина

К57 Кодификация отечественного земельного законодательства /
Отв. ред. и авт. введ. комментария П. В. Крашенинников ; сост. :
П. В. Крашенинников, Е. В. Бадулина ; Исслед. центр частн. права
им. С. С. Алексеева при Президенте РФ. — М. : Статут, 2025. — 400 с.

ISBN 978-5-8354-2068-1 (в пер.)

Книга содержит отечественные кодификационные акты, посвященные регулированию земельных отношений, 1922, 1928, 1935, 1968, 1970, 1990 и 1991 гг. Тексты указанных законодательных актов приводятся с выделением всех внесенных в них изменений и дополнений, что помимо всего прочего позволяет видеть развитие норм земельного права внутри самих законодательных актов.

Издание содержит развернутый вводный комментарий, посвященный появлению, развитию и кодификации отечественного земельного законодательства.

УДК 349.444
ББК 67.404.212.47

ISBN 978-5-8354-2068-1

© Крашенинников П.В., вводный комментарий, 2025
© Крашенинников П.В., Бадулина Е.В., составление, 2025
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2025

ЗЕМЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО. РАЗВИТИЕ И КОДИФИКАЦИЯ

Общие замечания

Несложный на первый взгляд вопрос определения земельного законодательства в действительности вызывает много споров, суждений и формулировок. Хотим мы этого или нет, но там, где есть слово «земля», всегда возникает много даже не правовых и экономических вопросов, а скорее политических дискуссий, спекуляций и т.п.

Совсем по-другому выглядит регулирование земельных отношений, если из «земли» вытащить экономическую — оборотоспособную составляющую, т.е. упразднить землю в качестве товара. Звучит странно, но мы знаем, что такой эксперимент был осуществлен в XX в. в нашем отечестве. Юридически земля с конца 1917 г. перестала быть предметом сделок, но ее потребительские качества тем не менее влияли на стоимость имущества, расположенного на ней (до и после эксперимента называемого недвижимым). Речь идет о местоположении земельного участка, его плодородии и т.д.

Собственно, тогда и появилось «земельное законодательство», а чуть позже и «колхозное право», вытеснив соответствующие нормы законодательства гражданского. Публичным правом было заменено частное. Земля как объект стала исключительной собственностью государства. Категория недвижимости также на время ушла в историю, но тоже ненадолго.

В 90-х годах XX в. частная собственность вернулась, в том числе и на землю. Земля снова стала предметом сделок. Урожайность, вопреки прогнозам некоторых специалистов в земельном праве, не упала, а наоборот, при умелом управлении выросла не только в отдельных хозяйствах, но и в целом в государстве.

Не оправдались и прогнозы ряда цивилистов: земельное законодательство не перешло полностью в лоно гражданского права, а продолжает существовать вместе с другими отраслями законодательства. Очертания регулирования в целом понятны: право собственности, оборот земельных участков, договоры, наследование — это граждан-

ское законодательство, и соответственно согласно ст. 71 Конституции РФ — федеральное регулирование. Использование земель — это уже земельное законодательство и ст. 72 Конституции РФ, т.е. совместное ведение России и ее субъектов. С нюансами, конечно же, надо разбираться при подготовке и применении нормативных актов на федеральном и региональном уровнях.

Мы в данном очерке-комментарии предлагаем рассмотреть развитие регулирования земельных отношений, а затем причины и способы кодификации земельного законодательства.

Собирание земель

Начиная с возникновения государственных образований на территории нашего отечества (IX в.) земельный вопрос занимал особое место. Земля в это время была главным источником существования не только крестьян и их общин, но и вождей племен, князей, их окружения, различных завоевателей.

В период общинной демократии землей владело племя, которое проживало и работало в своеобразном округе, который называли «вервь».

По **Русской Правде (1016 г.)** жители верви были связаны круговой порукой. Многие права, обязанности, ответственность они несли солидарно. Земельные участки передавались общиной, позже вождями в пользование крестьянам, часть земель была размежевана и использовалась конкретными семьями, другая часть (выгоны, леса и т.п.) — совместно. Подобная картина наблюдалась до XV века¹. Монгольское нашествие меняло ситуацию при прохождении войск и взимании дани. Во взаимоотношения крестьян между собой и с князьями, в том числе по поводу земли, монголы, как правило, не вмешивались.

Русские северо-западные республики — Великий Новгород, Псков, Вятка — в силу расположения и других обстоятельств избежавшие оккупации монголами, в регулировании земельных вопросов продвинулись достаточно далеко. Известно, что Новгородская и Псковская судные грамоты (XV в.) регламентировали сделки с земельными участками, в том числе решали вопросы формы таких сделок².

После освобождения русских территорий от ордынской зависимости земля стала принадлежать многочисленным князьям-вотчин-

¹ См.: Крашенинников П.В. От племени к империи. Возникновение русского государства и права. М.: Эксмо, 2022. С. 43–45.

² Там же. С. 56.

никам. Всем остальным владеть и пользоваться землей можно было только за соответствующую плату или за службу князю.

Иван III (1440—1505) — великий князь Московский — активно занимался собиранием русских земель, находившихся прежде в сфере влияния Орды. Чуть позже в состав Московского государства вошли владения Великого Новгорода (1478 г.), Вятская земля (1489 г.). Псковская республика, формально сохранявшая самостоятельность, постепенно попала под полный контроль Москвы.

Важно отметить, что утрата положения удельного князя как мелкого государя после присоединения его владений к Москве вела к потере тех вотчинных земель, которые традиционно были в руках этого княжеского рода. После этого присоединения их положение становилось совершенно иным — земля принадлежала великому князю, а они были уже не самостоятельными вотчинниками, а московскими боярами и воеводами, т.е. людьми служилыми. Для обеспечения их безбедного существования великий князь жаловал своим холопам землю, населенную крестьянами, в виде безусловного владения (вотчины) или условного (поместья)¹.

Поместьем служилые люди владели только до тех пор, пока они были верны князю. Их стали называть помещиками. Поместье нельзя было продавать, дарить, передавать по наследству. Юридически оно считалось собственностью великого князя. Это препятствовало дроблению поместий, в отличие от вотчин, которые мельчали при разделе среди наследников.

У вотчинников права были шире и более устойчивые (крепкие), чем у помещиков: они могли передавать земли своим сыновьям по наследству (в отчину). Вместе с тем со временем это порождало новые проблемы — вотчины постепенно уменьшались в размерах. В конце концов наступал такой момент, когда владелец измельчавшей вотчины уже не мог выходить на службу, так как не имел средств на покупку коня, вооружения и обеспечения своей дружины.

Возникновение правовой категории «недвижимое имущество».

Положение зависимых (крепостных) крестьян

До начала имперского периода в России разный правовой режим, различное экономическое и бытовое положение поместий и вотчин порождали множество проблем. Помимо всего прочего, к великому

¹ Крашенинников П.В. От племени к империи. Возникновение русского государства и права. С. 83.

князю, а затем и к царю периодически приходили челобитные о сохранении поместья в виде вотчины за заслуги перед отечеством, князем, царем, в связи с тем-то и тем-то. Кроме того, документы, подтверждающие пользование земель и постройками, терялись. Соседские споры были распространенным делом. До отмены крепостного права такие споры могли превращаться в кровавые стычки с участием зависимых крестьян, полиции и даже армии¹.

Указом Петра I «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах» от 23 марта 1714 г. завершилось долгое и мучительное юридическое и экономическое слияние режимов поместий и вотчин. Петром было осуществлено единое регулирование этих объектов, которые в указе впервые называются одним термином — недвижимым имуществом (наряду с поместьями и вотчинами упоминаются дворы и лавки). Указом Петр также попытался остановить дробление недвижимости².

Теперь по наследству имения должны были переходить одному-единственному наследнику, поскольку деление (дробление) имений, по мнению Петра, было вредно для семьи и государства, ибо мелкие дворяне, «имея свой даровой хлеб, хотя и малый, ни в какую пользу государства без принуждения служить не будут, но ищет всякий уклоняться и жить в праздности».

При Петре I появился новый вид земельного владения. В год создания Российской империи — в 1721 г. — последовал указ, разрешавший «для размножения... заводов... покупать деревни... дабы те деревни всегда были уже при тех заводах неотлучно»³. Исходя из рационалистических представлений о государственной пользе, Петр пошел против нараставшей весь XVI век тенденции к исключительному праву дворян владеть землей и поголовному закреплению за ними крестьян. Появились так называемые приписные крестьяне (т.е. приписанные к определенным мануфактурам, заводам и т.п.), быт которых сочетал в себе признаки быта заводских рабочих и крестьян, трудившихся на своих участках.

Наибольшее распространение это явление получило в Московской губернии, занимавшей тогда весь центр страны, и на Урале. В Северном Приуралье закон 1721 г. привел даже к полному исчезновению

¹ См., например, роман А.С. Пушкина «Дубровский». Книга написана в 1833 г., первая публикация в 1841 г.

² Законодательство Петра I / Отв. ред. А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М.: Юрид. лит., 1997. С. 698.

³ Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗРИ). Собр. 1. Т. VI. СПб., 1830. № 3711.

черных крестьян (сидевших на «черной», т.е. невладелческой, земле) в этой исконно свободной крестьянской местности¹.

Основная часть подданных в то время оставалась на положении зависимых крестьян. Помещики за землю служили царю, а крестьяне помещикам.

Напомним, что процесс закрепощения начался в XV в. Первоначально крестьянин брал деньги в долг на посев, строительство жилья и т.д. Это продолжалось годами и поколениями. Основная часть сельского населения да и всего государства стала полностью зависима от помещиков.

В Судебнике Ивана III мы видим официально установленный Юрьев день — возможность крестьян менять хозяина. Уже в Уложении Алексея Михайловича (1649 г.), отца Петра I, Юрьев день был отменен окончательно.

Для полноты картины преобразований в земельных отношениях следует сказать, что именно **при Петре I зависимость крестьян перешла из договорной в законную**. Данный прискорбный факт произошел при переписи населения, по итогам которой отношения были зафиксированы и закреплены подушно, применительно к территории и владельцу.

Окончательное закабаление крестьян произошло при Екатерине II. Это был пик крепостничества в России как по количеству народонаселения, так и, если можно так сказать, по качеству. Зависимые от помещиков крестьяне стали абсолютно бесправными людьми, которыми можно было торговать и оптом, и в розницу, с землей и без земли, которых помещики могли наказывать вплоть до физических расправ, ссылая в Сибирь и т.д. Величие Екатерины было в первую очередь в великом притеснении большинства своих подданных — крестьян.

Несправедливость, зыбкость и взрывоопасность крестьянского вопроса Екатерина, думается, стала понимать, особенно в конце своего правления. Более четко осознавали эту проблему ее сын Павел и внуки Александр и Николай, однако решать ее стал только правнук Александр.

Имперское законодательство о земле XIX — начала XX в.

Крестьянский и земельный вопросы были неотделимы друг от друга и требовали разрешения, в противном случае по всей империи могли повториться массовые бунты, подобные Пугачевскому (1773—1775).

¹ Готье Ю.В. Очерк истории землевладения в России. Сергиев Посад: Тип. И.И. Иванова, 1915. С. 106.

Александр I и Николай I и их верный помощник, выдающийся мыслитель и государственный деятель Павел Дмитриевич Киселев смогли, хоть и со скрипом, с одной стороны, упорядочить и облегчить жизнь государственных крестьян, с другой — одновременно подготовить почву для отмены крепостного права.

Правовые преобразования императоров Павла и особенно Александра были подготовлены трудами Сперанского, всячески поддержанными Николаем I. **В 1833 г. был утвержден Свод законов Российской империи.**

Нормативное регулирование оборота использования земли стало развиваться в рамках гражданского законодательства. Сделки с земельными участками регулировались с помощью гражданско-правовых институтов — вещное право (включая право собственности, право застройки), наследственное право, сделки и т.п. Соответствующие нормы содержались в **Своде законов гражданских (ч. 1 т. X Свода законов Российской империи)**. Эти положения заработали в большей степени в городах, где были упорядочены заключения договоров продажи, заклад недвижимости, передача по наследству. Однако основной части населения Свод не коснулся: крестьяне были скорее объектом, чем субъектом права.

Царь-Освободитель Александр II на основе подвигов Сперанского и Киселева коренным образом изменил ситуацию. **С помощью крестьянской реформы 1861 г. крестьяне стали освобождаться от крепостной зависимости, у них появились гражданские права, а после судебной реформы 1864 г. — и возможность защищать свои права в суде.**

При Александре III крестьянская реформа продолжалась. Были понижены выкупные платежи для бывших помещичьих крестьян (декабрь 1881 г.). Кроме того, были подготовлены и впоследствии утверждены уставы банков для финансовой помощи разным сословиям: Крестьянского поземельного банка (1895 г.) и Дворянского земельного банка (1885 г.).

Николай II продолжил преобразования деда и отца. Земля все больше вовлекалась в гражданский оборот как в городе, так и в деревне. Положения Манифеста 17 октября 1905 г. и изменения, внесенные в основные государственные законы империи в полной мере распространились на крестьян. Подданные получили «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»¹. Более

¹ Крашенинников П.В. Сумерки империи. Российское государство и право на рубеже веков. М.: Эксмо, 2023. С. 176–179.

того, реформа, подготовленная и проводимая Петром Аркадьевичем Столыпиным, была направлена на расширение и укрепление частной собственности на землю, в первую очередь у крестьян.

27 августа 1906 г. вышел Указ императора Николая II о продаже крестьянам государственных земель. 5 октября 1906 г. был издан Указ «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний», посвященный улучшению гражданско-правового положения крестьян. 14 и 15 октября 1906 г. вышли указы, расширявшие деятельность Крестьянского поземельного банка и облегчавшие условия покупки земли крестьянами в кредит.

9 ноября 1906 г. вышел **главный законодательный акт столыпинской реформы, дающий возможность выхода крестьян из общин, — «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования»¹**. На основании этого Указа «каждый домохозяин, владеющий наделной землею на общинном праве, может во всякое время требовать укрепления за собою в личную собственность причитающейся ему части из означенной земли». При этом домохозяева «сохраняют за собою право пользования в неизменной доле теми сенокосными, лесными и другими угодьями, которые переделаются на особых основаниях (напр., по произведении почвы, или отдельно от угодий, переделаемых при общих переделах и на иных основаниях и т.п.), а также право участия в пользовании на принятых в обществе основаниях непеределаемыми угодьями, как то: мирскою усадебною землею, выгонами, пастбищами, оброчными статьями и др.». Устанавливалась процедура выделения земельных участков в личную собственность, а также — при наличии споров — процедура рассмотрения жалоб.

Уже после смерти Петра Аркадьевича, **28 июня 1912 г. был утвержден Закон «О праве застройки»**, на основании которого договор застройки мог заключаться для строительства недвижимых объектов на земельных участках на срок от 36 до 99 лет. Такой договор был возможен как на городских, так и на сельскохозяйственных землях.

Осуществление реформ — процесс неблагодарный во всех отношениях: одно дело — провозгласить и утвердить преобразования, другое дело — каждодневное осуществление, особенно если с автором и мотором реформ расправились террористы, как это было с императором Александром II (март 1881 г.) и чуть позже с председателем Совета министров империи Столыпиным (сентябрь 1911 г.). И в том, и в другом случае преобразования застопорились, энтузиазм ушел, пришли

¹ ПСЗРИ. Собр. 3. Т. 26. СПб., 1909. № 28528. С. 970—974.

нерешительность, кадровая чехарда. В начале XX в. вдобавок к этому началась Первая мировая война. Затем империя рухнула. Неопределенность в земельном вопросе была одной из причин крушения Российской империи.

Временное правительство само назвало себя таковым, поскольку вело Россию к решению коренных вопросов на Учредительном собрании. Наряду с вопросами государственного устройства нужно было решать земельный вопрос. Однако кроме учреждения земельных органов и «подготовительных к Собранию мер» за такой короткий срок ничего сделать в этой сфере не удалось. Большевики свергли четвертое Временное правительство 26 октября 1917 г., в том числе с лозунгом «Земля крестьянам!».

Земельное законодательство в эпоху диктатуры пролетариата

На следующий день после большевистского переворота, **27 октября 1917 г.** II Всероссийским съездом Советов был принят **Декрет о земле**, который объявил землю всенародным достоянием. Частная собственность на землю была отменена. Права собственности на земельные участки были лишены не только буржуи, помещики и церковь, но и все без исключения крестьяне.

Декрет о земле должен был действовать до принятия Учредительным собранием решений по поводу земли в городе и деревне. Как мы знаем, большевики проиграли выборы в Учредительное собрание, но через день после его созыва разогнали единственный в то время легитимный государственный орган в стране. Соответственно Декрет о земле продолжал действовать до вступления в силу Земельного кодекса РСФСР 1922 г.

С 1917 по 1922 гг. земельное законодательство развивалось с помощью декретов, постановлений и других актов. Уже через год с небольшим после переворота обобществление ловко было заменено на огосударствление.

Первым нормативным шагом в этом направлении стало положение ВЦИК от 14 февраля 1919 года «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию»¹, которое объявило всю землю в пределах РСФСР, в чьем бы пользовании она ни состояла, единым государственным фондом.

¹ Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР (далее – СУ РСФСР). 1919. № 4. Ст. 431.

Частноправовые отношения были минимизированы. Купля-продажа, залог, дарение, наследование земельных участков запрещались. Устанавливалось право землепользования. Как мы увидим ниже, отдельные вещные права на землю во время нэпа (право застройки, право аренды) допускались, но постепенно были отменены.

Земельное законодательство, также как и семейное, жилищное и трудовое, возникло именно в этот период — после октябрьского переворота 1917 г. Названные отрасли советского законодательства и права (в то время эти категории стали синонимами) появились с ликвидацией деления права на частное и публичное. Забота партии и правительства о сохранении земли и жилья, охране семьи и труда опубличила соответствующие отношения. За человека многие вопросы решало государство, принимая соответствующие законодательные акты.

Нэповский земельный кодекс 1922 г.

Чума, голод, война и смерть, повлекшие хаос в России, убедили большевистское руководство изменить отношение к государству, обществу, гражданам и праву. В противном случае можно было остаться не только без подведомственного населения, но и без головы.

Началом новой экономической политики принято считать декрет ВЦИК от 21 марта 1921 г. «О замене продовольственной и сырьевой развёрстки натуральным налогом»¹: продразвёрстка была заменена твердо фиксированным продовольственным натуральным налогом. Дальше потребовалось изменить и систематизировать большое количество актов гражданского, земельного и другого законодательства.

Еще в начале 1918 г. Народным комиссариатом земледелия был разработан первый вариант проекта Кодекса земельных законов. Он включал в себя основные положения Декрета о земле и других актов о социализации земли. С конца 1919 до середины 1922 г. были приняты десятки различных нормативных актов, большинство которых было направлено на оперативное разрешение возникающих проблем². Работа над проектом активизировалась и переформатировалась после перехода к нэпу.

¹ СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 147.

² См.: Хлыстун В. Н. Земельный кодекс 1922 года и его значение для формирования современной земельной политики // Земельный кодекс РСФСР 1922 года как фундамент современного отечественного земельного законодательства: сборник материалов Международной научно-практической конференции, состоявшейся 10 ноября 2022 года (к 100-летию принятия указанного кодекса) / М-во сельск. хозяйства Российской Федерации, ФГБУ ВО «Государственный университет по землеустройству»; сост.: С.А. Липски, Е.А. Позднякова. Т. 1. М.: ГУЗ, 2023. С. 102.

постановлением ВЦИК от 25 мая 1922 г. «По вопросу о кодексе земельных законов»¹ Президиуму ВЦИК в 1922 г. было поручено «озаботиться внесением на следующую сессию полного свода (кодекса) земельных законов (в исполнение постановления 9-го Всероссийского съезда Советов), включив в него все вопросы землепользования».

У руководства Советской России было желание одновременно запустить четыре достаточно рыночных кодекса, прямо связанных с нэпом: ГК, КЗоТ, ЗК и ГПК. Планировалось допустить в экономику страны частный капитал, создать рынок труда, предоставить крестьянам больше экономической и личной свободы, а также установить судебную защиту прав граждан и юридических лиц.

Работа по кодификации земельного законодательства шла параллельно с кодификацией гражданского законодательства. Первоначально текст Земельного кодекса готовился в Народном комиссариате земледелия². В мае 1922 г. для доработки проекта кодекса в созданную с этой целью комиссию был направлен главный кодификатор того времени А. Г. Гойхбарг. Александр Григорьевич не только подготовил текст для принятия ЗК в соответствии с новой экономической политикой и синхронизировал его с Гражданским кодексом РСФСР 1922 г., но и выступил в прениях при обсуждении проекта на пленарном заседании ВЦИК³.

17 октября 1922 г. на заседании Совнаркома, которым руководил В. И. Ленин, обсуждался доклад комиссии по разработке Земельного кодекса.

Первый отечественный Земельный кодекс РСФСР был принят 30 октября 1922 г., вступил в силу с 1 декабря 1922 г.⁴

Главным политическим, экономическим и правовым положением Земельного кодекса, как и предшествующих актов в области земельного права, были положения об отмене частной собственности на землю, недра, воды и леса. Все земли в пределах РСФСР составили собственность рабоче-крестьянского государства.

Земельный кодекс включал три части: о трудовом землепользовании (сюда вошли положения постановления ВЦИК от 22 мая 1922 г.

¹ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 427.

² Проект земельного кодекса РСФСР: сост. Наркомземом, одобрен. особой Комис. Совнаркома и утвержденный Совнаркомом для внесения на IV сессию ВЦИК-а. М.: Изд. НКЗ, 1922.

³ *Шилохвост О. Ю.* Александр Гойхбарг. Горькая судьба Красного Трибунала: биография создателя первого советского Гражданского кодекса. М.: Статут, 2020. С. 243–244.

⁴ СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

«Закон о трудовом землепользовании»), о городских землях и государственных земельных имуществах, о землеустройстве и переселении.

С введением в действие Земельного кодекса прекращалось действие ранее изданных нормативных актов в этой области, в том числе Декрета о земле.

В числе наиболее важных норм Земельного кодекса можно выделить следующие:

— право пользования землей для ведения сельского хозяйства получали все граждане РСФСР, желающие обрабатывать ее своим трудом. Согласно ст. 4 Кодекса, право непосредственного пользования землями сельскохозяйственного назначения предоставлялось: а) трудовым земледельцам и их объединениям; б) городским поселениям; в) государственным учреждениям и предприятиям. Право пользования землей провозглашалось бессрочным;

— в части вопросов землеустройства право на новые участки земли трудового пользования предоставлялось тремя способами: а) путем отвода этих участков земельными органами; б) путем предоставления земли земельными обществами и в) путем трудовой заимки земли.

Сделки с земельным участком были запрещены, допускалась только сдача в аренду на срок не более того времени, которое потребно для проведения на арендуемом участке одного севооборота (при трехполье — три года, при четырехполье — четыре года и т.д.), а при отсутствии правильного севооборота — на срок не более трех лет. Никто не мог получить по договору аренды в свое пользование земли больше того количества, какое он в состоянии дополнительно к своему наделу обработать силами своего хозяйства.

В тексте Кодекса вопреки Декрету о земле¹ допускалось «применение, в качестве подсобного, наемного труда как в отдельные периоды сельскохозяйственных работ, так и в течение целого сельскохозяйственного года, и притом как на земле, предоставленной данному хозяйству в трудовое пользование, так и на арендованной».

Определялся правовой режим некоторых категорий земель (городские, усадебные, луговые и др.).

Предусматривался специальный орган по рассмотрению земельных споров, в качестве которого выступала Особая коллегия высшего контроля по земельным спорам при Народном комиссариате земледелия.

В Земельном кодексе содержались также статьи, посвященные единому сельскохозяйственному налогу. Такой налог рассчитывался и взимался в зависимости от качества и количества земельных на-

¹ Пункт 6 «Крестьянского наказа о земле», вошедшего в Декрет.

делов, закрепленных за крестьянским хозяйством, а также с учетом местных условий земледелия.

Кроме того, крестьянам предоставлялся выбор форм землепользования. При этом акцент делался на организации земельных обществ, в рамках которых осуществлялось самоуправление по многим вопросам землепользования. Сельский сход решал вопросы в основном технического характера, а юридические решения по земельным спорам сход принимать не мог. В отличие от прежних обычаев, действовавших в предшествующие десятилетия в императорской России, регулирование многих важнейших вопросов землепользования не определялась посредством их обсуждения собранием крестьян, а передавалось на усмотрение органов государства.

Снимался запрет на выход из земельной общины для заведения единоличного самостоятельного хозяйства на хуторах или отрубках. Крестьяне могли вести как единоличные, так и коллективные хозяйства. Такое положение представляло определенный компромисс между настроением большинства российского крестьянства, тяготеющего к вековым традициям, и советской властью, озабоченной реализацией классовой доктрины.

Однако в дальнейшем, к концу 1920-х годов, когда в стране был взят курс на свертывание нэпа и осуществление тотальной коллективизации, в Земельный кодекс РСФСР стали вносить поправки, направленные на обобществление крестьянского труда, что существенно расходилось с первоначальной миссией Кодекса¹. Всего было внесено более 160 изменений 50 законодательными актами. Формально Земельный кодекс действовал до 1 декабря 1970 г.

Конец нэпа, начало коллективизации и раскулачивания.

Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г.

Относительно спокойная жизнь советских крестьян продолжалась чуть больше пяти лет. Кризис хлебозаготовок, опасения войны, необходимость индустриализации страны привели большевиков к решению о проведении широкомасштабной коллективизации и раскулачивания крестьянства. Оно было принято на XV съезде ВКП(б) в конце 1927 г. По сути, начиналась настоящая крестьянская контрреформа. Не вымышленная, которую советские историки припи-

¹ См.: Рассказов А.П., Верхогляд Д.А. Земельный кодекс РСФСР и его значение в правовом регулировании земельно-правовых отношений Советской России // Юристы-правоведы. 2011. № 1 (62). С. 88–92.

сывали Александру III. (На самом деле он продолжал реформу своего отца — Александра II — по освобождению крестьян и облегчению их жизни и труда.)

В конце 20-х годов XX века у крестьян отобрали имущество, которое можно было назвать средством производства, свободу передвижения и выбора места жительства, загнали в колхозы и заставили принудительно трудиться.

Кулаков разделили на три группы в зависимости от «опасности». Ответственность у кулаков и членов их семей была разная, но при этом у всех отбирали все имущество и выселяли из жилого дома всю семью. Крестьян, отказывающихся входить в колхозы, обвиняли в кулачестве со всеми вытекающими последствиями¹.

Земельный кодекс РСФСР 1922 г. оказался в стороне от действительности, от национализации крестьян.

Параллельно с коллективизацией и раскулачиванием шла работа по подготовке проекта общесоюзных начал землепользования. Первым кодифицированным актом о земле на уровне Союза ССР стали **Общие начала землепользования и землеустройства, утвержденные Постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г.**² (далее также — **Общие начала**), которые состояли из 13 разделов, посвященных как общим положениям о землеустройстве и землепользовании, так и правовому режиму разных видов земель (земли специального назначения, городские земли, земли государственного запаса и др.).

Как и в предыдущих актах советской власти, провозглашались отмена навсегда частной собственности на земельные участки и **установление на землю исключительной государственной собственности Союза ССР**. Всякого рода сделки, нарушающие в прямой или скрытой форме начало национализации земли (купля-продажа, залог, дарение, завешание земли, самовольный противозаконный обмен землей и т.п.), признавались недействительными и влекли за собой уголовную ответственность участников этих сделок, лишение их по суду права пользования землей.

На основании ст. 7 Общих начал все желающие обрабатывать землю своим трудом могли получить ее в трудовое пользование путем вступления в одно из существующих объединений землепользователей или образования новых землепользований. Преимущественное право на получение земли в трудовое пользование имели сельскохозяй-

¹ См.: Крашенинников П.В. Государство против революции (1923—1938). М.: Эксмо, 2024. С. 95—97.

² Собрание законов СССР (далее — СЗ СССР). 1928. № 69. Ст. 642.

ственные коллективы, а также бедняцкое и середняцкое безземельное и малоземельное население.

Устанавливался запрет на предоставление земли бывшим помещикам и другим землевладельцам, выселенным из принадлежащих им хозяйств, где они раньше владели земельными участками.

Основной обязанностью землепользователей являлось «правильное и целесообразное использование предоставленной им земли». Земля предоставлялась в трудовое пользование без установления срока.

Общие начала принимались уже после решений XV съезда ВКП(б) о коллективизации (декабрь 1927 г.). Соответственно коллективным хозяйствам предоставлялись преимущества перед другими трудовыми землепользователями. Таким хозяйствам выделялись земли, более удобно расположенные, допускающие облегченную обработку и обеспеченные необходимыми для ведения правильного хозяйства водой и дорогами.

Вопреки происходящему Общие начала продолжали декларировать и другие формы хозяйствования на земле, и потому в итоге этот законодательный акт оказался вне действительности и являлся регулятором отношений тогда, когда это было нужно власти, в то время как крестьяне защитить свои права с помощью данного закона не могли. В этот акт было внесено всего три поправки.

Общие начала землепользования и землеустройства утратили силу **1 июля 1969 г.** в связи введением в действие Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г.

Сталинский Устав сельскохозяйственной артели

Готовившийся с 1929 г. и принятый после дискуссий и скандалов **1 марта 1930 г. Примерный устав сельскохозяйственной артели**¹ был красивым и декларативным актом, который должен был регулировать колхозную жизнь.

Через пять лет **совместным постановлением Совнаркома и ЦК ВКП(б) от 17 февраля 1935 г. был утвержден второй** (более развернутый и конкретный, чем первый) **Примерный устав сельскохозяйственной артели**². Однако за несколько дней до утверждения документа, 14 февраля 1935 г., на II Всесоюзном съезде колхозников-ударников была создана Комиссия для рассмотрения Примерного устава в количестве 167 чело-

¹ Хлебоцентр (На фронте с.-х. заготовок). Еженедельный информационный бюллетень. 1931. № 11. С. 26–29. Также: СЗ СССР. 1930. № 24. Ст. 255.

² СЗ СССР. 1935. № 11. Ст. 82.

век, которую возглавил М.А. Чернов и в которую вошли И.В. Сталин и другие видные партийные и хозяйственные руководители¹.

Новый устав получил название «Сталинский устав сельскохозяйственной артели»². Устав определял правовой режим колхозной земли как всенародной государственной собственности, закрепляемой за артелью в бессрочное пользование и не подлежащей ни купле, ни продаже, ни сдаче в аренду.

Из общественных земель в личное пользование каждому колхозному двору выделялось от четверти до половины гектара, а иногда даже целый гектар. За счет получаемых доходов артель должна была погасить обязательства перед государством по поставкам и возврату семенных ссуд, расплачиваться с машинно-тракторными станциями за использование техники, засыпать семена для посева и фураж для прокорма скота, создавать неприкосновенный семенной и кормовой фонды, фонд помощи старикам и инвалидам, нуждающимся семьям красноармейцев, содержать детские дома и ясли, выделять часть продуктов для продажи государству или на рынке. Все, что оставалось после этих изъятий, распределялось между колхозниками по трудодням.

На II Всесоюзном съезде колхозников-ударников Сталин с гордостью заявил, что 98% всех обрабатываемых земель в стране уже являются социалистической собственностью³. По поводу Устава Сталин сказал: «Тут даются общие положения, фундамент. На этом фундаменте вы сами должны построить в области свой устав для колхоза на родном языке. Это примерный устав будет отпечатан на всех языках, которые существуют в СССР. В свой устав вы уже можете вносить всякие мелочи. А здесь мы выработали общие основы, и поэтому от всяких мелочных поправок надо отказаться, надо брать быка за рога, основу взять»⁴.

С определенной долей условности Устав можно назвать кодификационным актом. Это был объемный и текстуально выверенный нормативный акт. Сталинский Устав действовал до середины 50-х годов.

Документ, разумеется, не мог остаться незамеченным среди советских юристов. Устав лег в основу новой отрасли советского права под названием «колхозное право». Даже всемогущий А.Я. Вышинский призывал серьезно относиться к колхозному праву: «К сожалению, цивилисты это еще недооценивают, высказываются даже сомнения

¹ Правда. 1935. 15 февраля.

² См.: Аксенов Г.А., Григорьев В.К., Пятницкий П.П. Колхозное право: Учебник / Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1950. С. 86.

³ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 120. Д. 138. Л. 68–91.

⁴ Там же.

о целесообразности такой дисциплины, как колхозное право. Этим настроениям надо дать решительный отпор»¹.

Уже после смерти вождя народов, 6 марта 1956 г. был принят новый Примерный устав. Этому документу не уделялось большое пропагандистское внимание, в том числе потому, что шли работы по кодификации земельного законодательства.

Колхозное право долгое время продолжало существовать, оно преподавалось студентам — будущим юристам, издавались учебники, писались монографии, но с распадом СССР это «право» ушло в историю.

Союзные Основы земельного законодательства 1968 г.

В соответствии со ст. 14 Сталинской Конституции СССР 1936 г. Союз должен был подготовить и утвердить Основные начала землепользования, а в дальнейшем республикам следовало принимать законодательные акты о земле.

В 1939 г. Постановлением СНК СССР от 13 июля 1939 г. № 1046 была создана Комиссия по разработке проекта «Основных начал землепользования», которая должна была представить законопроект в Совнарком к 25 августа 1939 г.² Начались подготовка и обсуждение концепции проекта.

В период Великой Отечественной войны все кодификационные работы были приостановлены. После войны, а точнее, в июле 1946 г. работа по проекту была продолжена. К 1948 г. был подготовлен текст проекта Основ землепользования СССР³. В дальнейшем продолжалась работа уже по проекту под названием «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик», и особенно она активизировалась во второй половине 50-х годов, очередной вариант проекта был подготовлен в 1957 г. Работа над текстом проекта Основ завершилась только к концу 1968 г., тогда же проект был внесен в Верховный Совет СССР.

Результаты работ по кодификации различных отраслей советского законодательства, активно начавшиеся в 50-х и закончившиеся в 60-х и 70-х годах, по существу представляли собой «гремучую смесь» в том смысле, что несли на себе отпечаток сталинских времен, оттепели

¹ Вышинский А. Вопросы теории государства и права. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1949. С. 105

² Колбасов О.С. Развитие кодификации законодательства о природных богатствах // Развитие кодификации советского законодательства / Отв. ред. С.Н. Братусь. М.: Юрид. лит., 1968. С. 148.

³ Там же.

и косыгинской реформы. Вместе с тем по пути от подготовки и внесения в законодательный орган к окончательному принятию кодифицированные акты (Основы и кодексы) становились более системными, юридико-технически выверенными, хотя принципиальных изменений по сравнению с уже действующим законодательством, как правило, не предусматривали.

Основы земельного законодательства были приняты Верховным Советом СССР 13 декабря 1968 г. и введены в действие с 1 июля 1969 г.¹

От Общих начал землепользования и землеустройства 1928 г. Основы земельного законодательства отличались тем, что содержали более детальную регламентацию, соответственно большее количество норм и статей (53), объединенных в 12 разделов.

В Основах появились такие новые категории земель, как земли водного фонда и земли населенных пунктов.

Был закреплён общий принцип бесплатности пользования землей.

В союзном законодательстве появился раздел, посвященный земельному кадастру (VIII).

Основы 1968 г. утратили силу с **15 марта 1990 г.** в связи с началом действия перестроечных Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле 1990 г., а ст. 8 Основ «Бесплатность пользования землей» — с **1 января 1991 г.**, даты вступления в силу ст. 12 Основ 1990 г. «Земельный налог и арендная плата за землю» (Постановление Верховного Совета СССР от 28 февраля 1990 г. № 1252-1 «О введении в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле»).

Поправки в Основы вносились нечасто (пять актов). Это объясняется в первую очередь стабильностью земельных отношений, но важнее то, что союзные республики в течение двух-трех лет приняли свои земельные кодексы.

Земельный кодекс РСФСР 1970 г.

Во исполнение Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г. Верховным Советом РСФСР 1 июля 1970 г. был принят **Земельный кодекс РСФСР**, который вступил в силу **1 декабря 1970 г.**

В основной части своих норм Кодекс повторял и конкретизировал положения Основ.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

Исходя из прежнего и действующего советского законодательства, начиная с Декрета о земле, Земельный кодекс подтверждал и в очередной раз указывал на то, что государство — единственный собственник земли. Как писал в 1986 г. профессор В.П. Балезин, «единство права исключительной собственности и права территориального верховенства является одной из предпосылок единства хозяйственного и политического руководства»¹.

С учетом Основ Земельный кодекс закреплял шесть категорий земель, связанных с их назначением: сельскохозяйственные, населенных пунктов, промышленности, транспорта, заповедников и других, не связанных с сельским хозяйством, водным и лесным фондом и государственным запасом.

Сроки пользования земельными участками подразделялись на бессрочные и срочные (от трех до 10 лет).

Принцип бесплатности землепользования продолжал действовать и утратил свое значение вместе с прекращением действия Земельного кодекса 1970 г.

В Кодекс редко, но все-таки вносились поправки. Всего их было семь. Важные для советских граждан акты, расширяющие их права пользования земельными участками, с конца 1980-х годов стали приниматься все чаще. Страна двигалась к политическим, экономическим, правовым преобразованиям, в том числе к земельной реформе.

Земельный кодекс РСФСР 1970 г. частично утратил силу в 1990 г. с принятием союзных Основ законодательства о земле, полностью — в **1991 г.** в связи с введением в действие Земельного кодекса РСФСР 1991 г., а ст. 10 Кодекса «Бесплатность пользования землей» утратила силу **с 1 января 1992 г.** — с принятием Закона РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» (постановление Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103/1-1 «О введении в действие Земельного кодекса РСФСР»).

Перестроечные Основы законодательства о земле 1990 г.

К концу 1980-х гг. вопрос о новой кодификации земельного законодательства приобрел не только юридический, но и социально-политический характер. Было принято решение подготовить и внести в Верховный Совет СССР новый кодифицированный акт земельного

¹ Советское земельное право: [учебник для вузов по специальности «Землеустройство»] / Под ред. В.П. Балезина, Н.И. Краснова. М.: Юрид. лит., 1986. С. 40.