

## ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

В последнее время проблема разрешения земельного вопроса становится все более актуальной. В обществе нет единого мнения на предмет купли-продажи земли, форм собственности, способов изъятия земельной ренты и других элементов земельных отношений. Причины для многообразия суждений при нынешнем уровне развития земельных отношений предостаточно. И одна из них – ссылка на отдельные исторические данные. Причем к одним и тем же фактам зачастую прибегают оппоненты. По-своему их объясняя, они отстаивают свои убеждения. Собственно, это и объясняет необходимость рассмотрения эволюции земельных отношений в России.

Земельные отношения в России прошли длительный путь развития. Изначально, законодательной базой для их формирования и функционирования послужили Византийские источники права, которые предусматривали верховенство государственной формы собственности. Абсолютным собственником национального достояния и, прежде всего, земли, являлся верховный правитель. Земли с легкостью изымались у их владельцев, передавались новым, меняли своих распорядителей. Более совершенную форму подобные отношения стали приобретать во второй половине XVII столетия.

К этому времени почти все крестьяне, еще в начале XVI века бывшие вольными хлебопашцами, в Европейской части России оказались на положении крепостных. А формой их единения утвердилась община. В высшем сословии к середине XVII завершился процесс становления правового механизма дворянского землевладения; утвердились критерии определения лиц дворянского сословия; преодолено законодательное различие поместного и вотчинного типов владения. На селе окончательно утвердилась форма государственной повинности крестьян - поземельный налог с сохи и посошная подать. Осознана необходимость работ по землеустройству. "В писцовых наказах 1680-1684 гг. межевание уже не связывается с описанием земель в фискальных целях, а рассматривается как средство упорядочения поземельных отношений и гражданского устройства".<sup>1</sup> Однако в вопросе собственности на землю государство своей позиции не изменило. Указы времен правления Петра I 1701 и 1712 годов подтверждают верховное право государства на землю. Позитивный вклад Петра I в область совершенствования земельных отношений можно усмотреть, пожалуй, в указе 1714 года "О единонаследии", с помощью которого государственный правитель попытался бороться с практикой дробления дворянских имений. А радикальные изменения в земельных отношениях начинаются с приходом к власти Анны Иоанновны.

С ее легкой руки в 1731 году впервые в России возникает частная собственность на землю дворянского сословия. Однако условный, связанный со службой, характер собственности сохранился. Поворотным был указ Петра III от

<sup>1</sup> Земельный вопрос. Под ред. Е.С.Строева. –М.: Колос, 1999. -с.20.

18 февраля 1762 года "О вольности дворянства", который отменил служебную повинность. И наконец наибольший вклад в развитие частной собственности на землю внесла Екатерина II. Именно она выдвинула принцип неприкосновенности частной собственности и незаконности для государства под каким-либо предлогом конфисковать ее. Окончательное закрепление прав частной собственности дворянства на землю было установлено в ее Жалованной грамоте дворянству 1785 года.<sup>2</sup>

Надо отметить, правление Екатерина II было более демократичным по сравнению с предыдущими. Именно в этот период было создано "императорское Вольное Экономическое Общество к поощрению в России земледелия и домостроительства", где впервые поднимались вопросы повышения эффективности сельскохозяйственного труда и наделения крестьян земельной собственностью.

Однако отношения собственности - не единственный элемент в структуре земельных отношений. Вопросами совершенствования других составляющих занимались последующие правители России. Так, Павел I, Указом от 18 декабря 1797 г., впервые установил дифференцированный подход к податям для различных местностей "по свойству земли, изобилию в ней и способам для обитателей к работам и с промыслами их".<sup>3</sup>

Поголовный характер обложения переходил в кадастровый. Кроме того, Павел I впервые внес идею государственного попечительства над крестьянством. Оно выражалось в наделении крестьян землей в необходимом количестве из казенной земельной собственности.

Дальнейшие преобразования связаны с Александром I. Благодаря ему впервые в России возник и стал развиваться земельный рынок. Указом от 12 декабря 1801 года он разрешил приобретать землю купцам, горожанам, государственным крестьянам. К вопросу регулирования земельных отношений очень осторожно подошло правительство Николая I. В 1837 г. им было учреждено Министерство государственного имущества, согласно которому на уровне села регулирование отношений между хозяйствами и владеющими землей на основаниях подворно-участкового землепользования возлагалось на крестьянское общество, имеющее право в случае платежной несостоятельности домохозяина вмешиваться в дела хозяйства временным назначением опекунов или передачей права распоряжения имуществом старшему наследнику. Обладая всеми традиционными функциями органа крестьянского самоуправления, община была лишена только права землеустройства.<sup>4</sup>

Принятая при Павле I податная система к началу царствования Николая I имела ряд недостатков, которые проявились в фактах многочисленных недоимок по платежам. И новое правительство для решения проблемы переложило оброчные подати с душ на землю и промыслы. А в 1854 г., в продолжение податной реформы, к числу прежних критериев оценки земли добавлены показатели урожайности, цен на сельскохозяйственные продукты и др., значительно снизившие пла-

---

<sup>2</sup> Назаренко В. Формирование идеи частной собственности на землю в России. Международный сельскохозяйственный журнал, 1999. № 4, -с.38.

<sup>3</sup> Земельный вопрос. Под ред. Е.С.Строева. -М.: Колос, 1999, -с.24.

<sup>4</sup> Там же. -с.27.

тежи за землю. Но, как всегда, благие намерения не задержались.

С приходом к престолу Александра II, правительство полностью пересмотрело налоговую политику и встало на позицию повышения налогов. "Все земли сверх установленных норм облагались дополнительным сбором на основании тех же кадастровых оценок. Вместо прежних 12% из доходности крестьянских земель теперь отчислялось от 25 до 33%.<sup>5</sup> Так, политика в отношении крестьянства, переставшая носить попечительский характер, прекратившая работы по наделению крестьян землей, ужесточившая отношение к общине» стала главной причиной глубокого раскола в обществе, постоянных конфликтов с крестьянством» раздражителем недовольства и критики в адрес правительства. И правительство было просто вынуждено принимать определенные меры. К числу таких мер относится создание Александром II в январе 1857 г. секретного комитета по крестьянскому вопросу в целях подготовки проектов соответствующих документов. А в феврале 1861 г., поддержанный меньшинством, Александр II подписал 17 законодательных актов, не только отменивших крепостное право в России, но и положивших начало дальнейшему совершенствованию земельных отношений.

Крестьянская реформа 1861 г. провозгласила в качестве основы социально-экономического строя России принципы свободного труда земледельца на собственной земле. Право собственности в гражданском законодательстве признавалось как "право владения, пользования и распоряжения", соединившееся с "укреплением имущества в одном лице".<sup>6</sup>

Получив землю в бессрочное пользование, но не бесплатно, крестьяне должны были выполнять ежегодную повинность в форме отработок (барщины) или выплаты денежных оброков. В качестве альтернативы предусматривался выкуп земли. Как правило, размер выкупа в 1,5-2 раза превышал рыночную цену за землю.<sup>7</sup>

В наиболее тяжелом положении из всех групп крестьянского населения оказались крестьяне-дарственники. Поначалу "дарственные наделы" казались выгодными, но с развитием арендных отношений все преимущества исчерпали себя.

В конечном итоге выкупные и налоговые платежи потеряли свою разницу для крестьянства. По данным правительственной комиссии, на платежи и повинности разного рода у бывших государственных и удельных крестьян, обремененных также выкупными, уходило более 90% чистого дохода с земли.<sup>8</sup>

Наряду с этим, в пореформенный период крестьянам приходилось сталкиваться с проблемой малоземелья. Что заставляло их увеличивать долю пашни в земельном наделе» переходить к монокультуре зерна. Такую потребность удавалось удовлетворять только крестьянской верхушке, которая прибегала к аренде.

Земельная аренда крупными участками, приемлемая только для капиталистов, и их последующая передача крестьянам в субаренду доводили аренд-

---

<sup>5</sup> Земельный вопрос. Под ред. Е.С.Строева. –М.: Колос, 1999, –с.29.

<sup>6</sup> Там же. –с.32.

<sup>7</sup> Белоусов Р. Две крестьянских реформы: 1861 и 1907 годы. Экономист, 1992, №12, –с.76.

<sup>8</sup> Там же. –с.76.

ные цены до предельных размеров, а сроки сокращались до одного года. Такое положение свидетельствовало о превращении аренды в еще один источник выкачивания средств из деревни. И только в 1889 г. Закон о переселениях с предоставлением на льготных условиях земельных участков, позволил несколько смягчить проблему малоземелья, но не решить проблему нищенства, голода и спада производства.

Во всем множестве ужасающих очертаний реформы, ее позитивную сторону можно, пожалуй, усмотреть в развитии земельного рынка и элементов его инфраструктуры. В 1882 г. был создан Крестьянский поземельный банк. Принял более совершенные формы ипотечный кредит. А 14 декабря 1893 г. в качестве заслона ростовщичеству и кабале, связанным с куплей-продажей земли, был принят закон, запрещающий продажу крестьянских земель, если на то отсутствует согласие 2/3 крестьян общины и утверждение губернского присутствия. Но, как таковой, программы модернизации сельского хозяйства и, в частности, регулирования земельных отношений не было. Проблема стала проявляться только в 1902 году, при создании крестьянской комиссии под председательством С.Ю.Витте. А к практическому решению крестьянского вопроса правительство приступило лишь через 4 года после создания Комиссии.

9 ноября 1906 г. Николай II подписал подготовленный при участии П.А.Столыпина Указ "О правах крестьян на укрепление и владение участков общинной земли",<sup>9</sup> согласно которому "каждый домохозяин, владеющий надельною землей на общинном праве, может во всякое время требовать за собою в личную собственность причитающиеся ему части из означенной земли". Данным законодательным актом государство признало реакционность общины, объявив ее "принудительным союзом, в котором личность крестьянина совершенно бесправна". А указом от 15 ноября "О праве залога надельных земель" правительство расширило возможность крестьянина к индивидуальному самостоятельному хозяйствованию. С этого момента большая роль стала отводиться Крестьянскому банку, который в целях снижения спекуляции на земле, ограничивал операции с крестьянами-скупщиками 3 наделами и старался удерживать цены на крестьянские земли на приемлемом уровне. За время столыпинской реформы благодаря Крестьянскому банку в руки крестьян перешло около 10 млн. десятин земли.

К 1915 г. более 2,7 млн. домохозяев изъявили желание закрепить землю в собственности, а реально общину покинуло примерно 3 млн. хозяйств, т.е. 20-25 %.<sup>10</sup> Но это далеко не те цифры, которых ожидало правительство. Реформа не охватила большую часть крестьянского населения. Не приняла широких масштабов и политика переселения на свободные земли Сибири. Проблема адаптации к суровым условиям вынудила вернуться из 3 миллионов переселенцев 16,9%. Только 2,5 миллиона человек освоились в новых условиях и стали основными поставщиками товарного хлеба, масла и сыра на экспорт.<sup>11</sup> В масштабах же страны растущая товарность при замедлении темпов роста производства для крестьян обернулась "Эпохой затянутых поясов".

<sup>9</sup> Земельный вопрос. Под ред. Е.С.Строева. -М.: Колос. 1999, -с.61.

<sup>10</sup> Там же, -с.73.

<sup>11</sup> Белоусов Р. Две крестьянских реформы: 1861 и 1907 годы. Экономист, 1992, №12, -с.79.

Многообразие трудностей в проведении реформы большинство историков и экономистов объясняют переоценкой реформаторами инерции деревни, высокой значимости крестьянской общины, сломить которую за отпущенные годы оказалось невозможным. Реформа была прервана гибелью Столыпина.

Последующее развитие земельных отношений в России возобновилось только с началом проведения Новой экономической политики. Первыми шагами послужили принятие "основного закона о трудовом землепользовании" (май 1922 г.) и Земельный кодекс (октябрь 1922 г.). Они положили конец обобществлению земли революционным правительством, ее уравниванию и бесконечным общинным переделам, основной формой сельскохозяйственного использования земель стало трудовое землепользование. Причем права землепользователя трактовались весьма широко. Он мог возводить на земле всякие сооружения; имел право на посевы и все связанное с землей. В свою очередь незаконное вмешательство в хозяйственное землепользование не допускалось. Впервые с приходом к власти большевиков законодательство разрешало трудовую аренду земли на период до 3-кратного севооборота, наемный труд и свободный выбор форм и порядка землепользования. Земельный кодекс 1922 г. во многом повторял столыпинские законы: также были разрешены выделы на хутора и отруба. Но если дореволюционное правительство приносило интересы общины в жертву выделившимся дворянам, то кодекс 1922 г. стоял на защите интересов общины. Права индивидуального домохозяина организовались решением общин, возобновлялись традиции эпохи достолыпинской реформы.

Этих направлений урегулирования земельного вопроса новой экономической политикой оказалось достаточным для поднятия народного хозяйства крестьянами. Однако НЭПу была предначертана не долгая жизнь. В феврале 1930 г. постановлением ЦИК и СНК СССР "О мероприятиях по укреплению социального переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством" были уничтожены все достижения НЭПа: отменена аренда земли и применение наемного труда в единоличных хозяйствах, а истинные трудяги села зачислены в черный список.

Собственно, на этом и прекратилось дальнейшее развитие земельных отношений в России. Более полувека земельный вопрос не затрагивался, а ряд элементов в структуре земельных отношений были просто забыты. И только в конце 80-х годов развитие земельных отношений возобновилось с началом земельной реформы. Ее реализация в нашей стране проходит уже более 10 лет, но проблемы и противоречия остаются. Их изучение и анализ необходимы, но это уже тема для другой статьи.