

# ОГЛАВЛЕНИЕ

---

Список сокращений .....	5
Введение .....	11
<b>Глава I. Межевание и землеустройство в России (вторая половина XVIII — начало XXI в.).</b> .....	18
§ 1. Российское законодательство о межевании и землеустройстве: основные этапы развития .....	18
§ 2. Советский период развития землеустройства. Законодательство о землеустройстве .....	42
§ 3. Правоустанавливающие и правоподтверждающие документы на земельные участки.....	65
§ 4. Приватизация земельных участков в 1992—2016 гг. и землеустроительный аспект земельной реформы .....	73
<b>Глава II. О взаимосвязи межевания и земельных исков в праве Российской империи.</b> .....	89
§ 1. «Дача», «владение» и «участок» в межевом процессе.....	89
§ 2. Приемы, способы, инструменты межевания и точность межевых планов.....	99
§ 3. О некоторых сложных вопросах судебно-межевого разбирательства.....	107
§ 4. Замечания о земельных исках в праве Российской империи.....	119
<b>Глава III. Земельный участок: характеристики, образование и межевание</b> .....	131
§ 1. Земельный участок: понятие и его технические характеристики .....	131
§ 2. Образование земельных участков.....	160
§ 3. Межевание и установление границ .....	179

<b>Глава IV. Земельные иски в современном российском праве .....</b>	<b>194</b>
§ 1. Общие замечания относительно классификаций земельных споров в российской науке .....	194
§ 2. О технических предпосылках (условиях) появления земельных исков .....	201
§ 3. Об основаниях классификации земельных исков .....	206
<b>Глава V. Защита прав на земельные участки специальными земельными исками .....</b>	<b>235</b>
§ 1. Споры на стадии подготовки и согласования проекта межевания .....	236
§ 2. Оспаривание результатов выдела земельных участков .....	243
<b>Литература .....</b>	<b>261</b>

# СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

---

## Нормативные правовые акты

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации

Временные правила 1868 г. — Временные правила производства дел межевых в местах, где введены в действие Судебные Уставы // ПСЗ РИ. 1868. Т. XLIII. Отделение первое. № 45400

Генеральное межевание 1765 г. — Генеральное межевание 1765 года по Инструкции, высочайше утвержденной Елизаветой Петровной

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1–2

ГК РСФСР — Гражданский кодекс РСФСР

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации

Закон о землеустройстве 1911 г. — Положение о землеустройстве (высочайше утверждено 29 мая 1911 г.) // СЗ РИ. 1912. Т. X. Ч. 3

Закон об особо охраняемых природных территориях — Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»

Закон № 122-ФЗ о государственной регистрации прав — Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»

Закон № 66-ФЗ — Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»

Закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ о ГЗК — Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»

Закон от 18 июня 2001 г. о землеустройстве — Федеральный закон от 16 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»

Закон № 137-ФЗ — Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»

Закон № 101-ФЗ — Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

Закон № 131-ФЗ — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)

Закон № 221-ФЗ о государственном кадастре — Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»

Закон № 221-ФЗ о кадастровой деятельности — Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О кадастровой деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2017 г.)

Закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ — Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»

Закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ — Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»

Закон от 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ о внесении изменений в Закон № 221-ФЗ о государственном кадастре — Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном кадастре недвижимости” и статью 76 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации

ЗК РСФСР 1922 г. — Земельный кодекс РСФСР 1922 г.

ЗК РСФСР — Земельный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1991 г.

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации

УГС 1864 г. — Устав гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г.

Указ от 9 ноября 1906 г. — Именной Высочайший Указ от 9 ноября 1906 г. «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования» // ПСЗ РИ. Собрание 3. Т. XXVI (1906). Отд. 1. Ст. 28528

ФКЗ от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ — Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»

### **Подзаконные и правовые акты, рекомендации различных ведомств**

Метод. рекоменд. по провед. межевания от 17 февраля 2003 г. — Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства

Метод. рекоменд. по провед. землеустройства от 17 февраля 2003 г. — Методические рекомендации по проведению землеустройства при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства

Приказ об утверждении цен и ОНЗТ от 28 декабря 1995 г. № 70 — Приказ Роскомзема «Об утверждении цен и общественно необходимых затрат труда (ОНЗТ) на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторингам земель»

Приказ Минэкономразвития от 24 ноября 2008 г. № 412 — Приказ Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков»

Требования к точности и методам определения координат от 17 августа 2012 г. — Требования к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строи-

тельства на земельном участке (утв. Приказом Минэкономразвития от 17 августа 2012 г. № 518)

### **Официальные издания**

БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

Ведомости ВС — Ведомости Верховного Совета РСФСР, СССР, РФ

ВСНД — Ведомости Съезда народных депутатов (РСФСР, РФ)

ПСЗ РИ — Полное собрание законов Российской империи

Реш. Гражд. касс. департ. Правит. сената — решение Гражданского кассационного департамента Правительствующего сената

САПП РФ — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации

СбЗМ — Сборник законов межевых

СЗ СССР — Собрание законодательства СССР

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

СЗ РИ — Свод законов Российской империи

СЗМ РИ — Свод законов межевых Российской империи

Собр. узак. и распор. правит. — Собрания узаконений и распоряжений правительства, издаваемые при Правительствующем сенате

СП РСФСР — Собрание постановлений Правительства РСФСР

СУ РСФСР — Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства

### **Судебные инстанции**

ААС — арбитражный апелляционный суд

АС — арбитражный суд

АС СПб и ЛО — Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области

ВАС РФ — Высший Арбитражный суд Российской Федерации

ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации

КС РФ — Конституционный Суд Российской Федерации

Президиум ВАС — Президиум Высшего Арбитражного суда Российской Федерации

ФАС ВВО — Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа

### **Прочие сокращения**

ГКН — государственный кадастр недвижимости

ГЗК — государственный земельный кадастр

ГГС — Государственная геодезическая сеть

ЕГРП — Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним

ЕГРН — Единый государственный реестр недвижимости

ИЖС — индивидуальное жилищное строительство

КПТ — кадастровый план территории

КФХ — крестьянское (фермерское) хозяйство

ЛПХ — личное подсобное хозяйство

МО — Московская область; муниципальное образование

облсуд — областной суд

ОМЗ — опорный межевой знак

ОМС — опорная межевая сеть

райкомзем — районный земельный комитет

райсуд — районный суд

Росземкадастр — Федеральная служба земельного кадастра России

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Роскомзем — Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству

СНТ — садоводческое некоммерческое товарищество

СПК — сельскохозяйственный производственный кооператив

Управление Росимущества — Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом (в соответствующем субъекте Российской Федерации)

филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» — филиал Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»

# ВВЕДЕНИЕ

---

Земельный вопрос в России вот уже многие столетия сохраняет свою актуальность, общественную, политическую и правовую значимость. Красной нитью проходит тема права собственности на землю, землепользования, землевладения, хозяйствования на земле. Еще на перепутье эпох в начале XX в. Л.Н.Толстой задавался вопросом: как нам решить в России земельный вопрос? Его вариант ответа строился с позиции социальной справедливости: для решения земельного вопроса нужно не удовлетворение желания тех или других людей, а восстановление нарушенного естественного права всех людей на землю и права каждого человека на все произведения своего труда<sup>1</sup>.

К обсуждению земельных вопросов обращались и представители русской научной общественности, подчеркивая, что чрезмерное распространение чересполосицы делало зачастую невозможной правильную эксплуатацию земли. Неоднозначно оценивалась и общинная форма землевладения, но были и противники искусственного разрушения общины<sup>2</sup>.

До Октябрьского переворота 1917 г. в России медленными шагами, не без изгибов и ошибок, шли к тому, чтобы закрепить права на землевладения, установить их границы, закрепить на картах, выдать документы, подтверждающие права на землю, оценить земли и, наконец, закрепить и защитить собственника земельного участка. Столыпинская аграрная реформа попыталась дать возможность крестьянину вырасти до добротного середняка-собственника с крепким хозяйством, одновременно поставив заслон образованию крупных латифундистов. Реализовывались эти мероприятия путем межевания и землеустройства. Однако по целому ряду причин, в том числе из-за несовершенства межевого законодательства и крайней сложности судебно-межевого разбирательства, правового нигилизма крестьянских масс, завладевавших частновладельческими землями (в основном помещичьими), процесс формального размежевания не был завершён до 1917 г.

---

<sup>1</sup> Толстой Л.Н. Единственное возможное решение земельного вопроса // Посредник. № 684. М., 1907. С. 6.

<sup>2</sup> См. подробнее: *Озеров И.Х.* Земельный вопрос в России. М.: Типография Н.Н. Булгакова, 1906. С. 3–32.

Земельный строй и земельный правопорядок, формировавшийся столетиями, был сначала расшатан Февральской революцией 1917 г., а затем полностью разрушен большевиками. Национализация земли явилась апогеем ленинской земельной политики. Установление новых правил землепользования и землеустройства не только нарушило привычный порядок земельных отношений, аграрной жизни, но и изменило всю сложную систему землеустройства. Весь понятийный аппарат земельного права советскому государству пришлось создавать заново уже на новых началах.

Очередное потрясение земельных отношения испытали начиная фактически с 1992 г., когда в уже современной России начала проводиться очередная широкомасштабная земельная реформа. Возрождено право частной собственности на землю, граждане и юридические лица после 70-летнего перерыва вновь получили право не просто владеть и пользоваться, но и распоряжаться земельными участками. Вместе с этим указанная реформа либо не сопровождалась установлением в натуре границ подавляющего большинства земельных участков, либо эти границы устанавливались картометрическим способом, далеко не самым точным из существующих способов установления границ. Вопросы межевания выдвинулись на первый план так же остро, как это было и до октября 1917 г. Как следствие всех происходивших процессов, уже с начала 2000-х годов мы наблюдаем увеличение количества споров о границах.

Возникновение и широкое распространение в последние два десятилетия споров о границах широко отражено в судебной практике страны. В то же самое время научный анализ этих споров в современной юридической литературе отстает от практики; наша наука пока еще не может похвастаться, за редкими исключениями, серьезными работами, в которых обстоятельно разбирались бы все существенные элементы земельных исков. Практически полностью выпали из поля зрения специалистов вопросы межевания земельных участков в связке с защитой прав участников земельных отношений. При этом не только практикующие юристы, но и представители судейского сообщества обоснованно обращали и обращают внимание на технические сложности в процессе рассмотрения земельных споров и нехватку квалифицированных специалистов, которые одинаково уверенно могли бы себя чувствовать и как эксперты межевания, землеустройства, и как процессуалисты.

Обращение авторов предлагаемой читателю книги к проблемам межевания в Российской империи (с XVIII в. и до 1917 г.) вызвано не столько академическим интересом, сколько желанием разобраться в том, явление какого порядка представляют собой межевание и земельные иски сегодня. По мнению авторов, необходимо не просто объяснить их своеобразие, но дать хотя бы самый общий прогноз перспективам их развития в российском праве. Однако еще до того, как читатель обратится к отдельным главам этой книги, авторы хотели бы обратить его внимание на следующие обстоятельства.

Если до 1917 г. основной бедой земельных отношений была архаичность и неэластичность правил о межевании, сложность, длительность и дороговизна процедуры судебно-межевого разбирательства, цель которого — установление границы отдельных владений и отграничение крестьянских наделов, то бедой нашего времени является чрезмерный динамизм развития законодательства о межевании и кадастре. Такой динамизм, быть может и неизбежный на стадии становления современного законодательства, однако затрудняет и осложняет участникам земельных правоотношений защиту своих прав. За 17 лет у нас уже третий по счету закон о кадастре, а начиная с 1996 г. — четвертый по счету нормативный акт, который устанавливает правила для подготовки итогового документа о межевании земельного участка, как бы он ни назывался. Причем годами эти требования существуют параллельно, а в отношении межевого плана (действующего названия этого документа) требования к его подготовке, форме и составу сведений начиная с 15 декабря 2008 г. успели измениться дважды (а если учесть еще и редакцию от 22 декабря 2014 г. Приказа Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков», то и трижды). Итогом 2017 г. является рассредоточение требований к межеванию земельных участков в двух законах: в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ, который с 1 января 2017 г. называется «О кадастровой деятельности», и в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Причем в последнем излагаются принципы межевания и подготовки межевого плана, а в первом — процедуры согласования местоположения границ межуемого земельного участка. Вместе с

этим продолжает действовать Инструкция по межеванию земель 1996 г., о соотношении требований которой и требований федеральных законов с 2000 г. нашими законодателями или отраслевыми ведомствами не сказано ни слова. Одновременно с указанными актами действуют Федеральный закон от 16 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» и правила по межеванию (землеустройству) объектов землеустройства (Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства (утв. 17 февраля 2003 г. Росземкадастром)). А это землеустройство, говоря кратко, по техническим приемам мало чем отличается от межевания земельного участка; различие между ними — в названии итогового документа и порядке его согласования и утверждения. Мы уже не говорим о существовании десятка (а то и более) ведомственных актов, в которых решаются частные вопросы межевания и установления границ.

Справедливости ради стоило бы попенять и самим участникам земельных правоотношений: в отсутствие принудительного межевания и уточнения местоположения границ своих земельных участков бóльшая часть правообладателей за последние четверть века так и не проявила должной осмотрительности, не пожелала предвидеть в последующем издержек споров о границах со смежными землепользователями, органами местного самоуправления или собственниками линейных объектов. Даже «дачной» амнистией воспользовались далеко не все.

С начала 1990-х годов и по настоящее время на страницах профильных изданий появляется все больше призывов к введению специализированных судов, которые рассматривали бы исключительно земельные споры. Авторы, используя историко-правовой метод в своем исследовании, надеются внести бóльшую определенность в разрешение и этого вопроса. При этом авторы придерживаются того взгляда, что суды общей юрисдикции и суды арбитражные в целом успешно разрешают споры о границах. Правда, не всегда к рассмотрению этой категории дел уже на предварительной стадии привлекаются кадастровые инженеры. Ну и большой редкостью пока еще является подготовка досудебного заключения кадастрового инженера. Обстоятельства, которые в нем установлены, являются непосредственным поводом для обращения в суд с одним из земельных исков. Анализ судебных актов (и личный опыт одного из авторов книги) показывает, что суды охотно его принимают за основу, если в нем развернуто, обосно-

ванно, доказательно, с привлечением архивных данных (сведений из фонда данных Росреестра) раскрываются причины спора, а также приводятся результаты геодезических измерений, каталоги координат и прилагаются схемы. Также нередко благодаря заключению отпадает необходимость назначать судебную землеустроительную экспертизу, что сокращает сроки рассмотрения дела и уменьшает издержки сторон.

Осознавая важность разного рода документов — оснований возникновения права на земельные участки, а также подтверждающих права — как доказательств в современных судебных процессах, авторы, быть может, впервые в отечественной науке в специальном разделе книги описывают виды таких документов за период с 1922 по 1991 г.

Изучение земельных исков в предлагаемой читателю книге основано на анализе судебной практики по состоянию до 1 января 2017 г., т.е. практики, появившейся до вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Однако читателя не должно смущать это обстоятельство. Все важнейшие конструкции, ключевым элементом которых являются «границы», «местоположение границ» земельного участка, во-первых, перенесены в этот закон из Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Во-вторых, разрешая требования о признании недействительными результатов межевания и об исправлении реестровой (до 1 января 2017 г. — кадастровой) ошибки, суды в подавляющей части случаев обращаются и будут обращаться к обстоятельствам образования земельных участков или уточнения местоположения их границ в период начиная с 1992 г. и до 1 января 2017 г. Все высказанные ранее позиции судов по этим спорам будут в ближайшие годы (а скорее всего, десятилетие-полтора) сохранять свое значение. Тем более что к спорам о границах не применяются положения о сроках исковой давности, хотя в практике встречаются случаи заявлений об истечении таких сроков.

Также авторы обращают внимание читателя на то, что в тексте часто даются ссылки на один и тот же закон, но в разных редакциях: на Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее — Закон № 221-ФЗ о государственном кадастре) и на Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О кадастровой деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2017 г.), в сокращен-

ном варианте — Закон № 221-ФЗ о кадастровой деятельности. Участники споров о границах в течение ближайших лет будут неоднократно обращаться к предыдущей редакции этого закона, защищая земельными исками права на земельные участки. Поэтому по ходу изложения там, где это необходимо, приводятся параллельные ссылки на обе редакции закона.

Подготавливая текст предлагаемой читателю книги, авторы отталкивались от накопленного ими опыта комментирования земельного законодательства: Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>3</sup> и ЗК РФ<sup>4</sup>, исследований вопросов землеустройства<sup>5</sup>, образования земельных участков<sup>6</sup>, особенностей защиты прав на земельные участки и межевания<sup>7</sup>.

В конце книги помещен список исследований, которые используются в нашей работе. Это сделано для того, чтобы читателю можно было быстрее найти при необходимости полные выходные

---

<sup>3</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) / под ред. А.А. Ялбулганова. <СПС «КонсультантПлюс»>.

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / под науч. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.А. Ялбулганова. М.: Библиотечка РГ, 2014. Вып. V–VI (Савенко Г.В. — комм. к ст. 11.1–11.9, 25–56.1, 59–64, 77–82; Ялбулганов А.А. — комм. к ст. 12–14, 65–73); Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»...

<sup>5</sup> Ялбулганов А.А. Российское законодательство о землеустройстве: Основные этапы развития // Правоведение. 2005. № 2. С. 145–154; Ялбулганов А.А. Комментарий к Федеральному закону «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ (в ред. от 18 июля 2005 г.): Постатейный. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006.

<sup>6</sup> Савенко Г.В. Правовой режим земельного участка: от идеальных конструкций к практике // Право и экономика. 2014. № 1. С. 72–79; Ялбулганов А.А., Савенко Г.В. Некоторые вопросы образования земельного участка: кадастровый и юридический аспекты // Законы России. Опыт, анализ, практика. 2014. № 10. С. 12–21.

<sup>7</sup> Савенко Г.В., Ялбулганов А.А. Защита прав собственников земельных участков: теория и практика / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.А. Ялбулганова. М.: Библиотечка РГ, 2015. Вып. 24; Савенко Г.В. Исковая защита прав на земельные участки и межевание: проблемы теории и практики. М.: Инфотропик Медиа, 2016; Савенко Г.В. Земельные иски в современном российском праве: постановка вопроса // Вестник гражданского права. 2016. № 4. С. 82–118.

данные книги, статьи или комментарии. Статьи из периодических изданий, в выходных данных которых не указаны страницы журнала или сборника, взяты нами из СПС «КонсультантПлюс».

По целому ряду причин на Свод законов межевых (Учреждения мест и властей межевых; Устав о производстве межевания; Устав о судопроизводстве и взысканиях межевых), составляющих X том Свода законов Российской империи, мы ссылаемся по двум изданиям: 1857 г. (т. X ч. 3) и 1893 г. (т. X ч. 2). Нумерация статей в этих изданиях, как увидит далее читатель, различается. При ссылках мы указываем год издания этого Свода.

Приведенные в исследовании ссылки на гражданское и земельное законодательство Российской Федерации являются актуальными по состоянию на 31 января 2017 г. При ссылках на решения судов мы указываем на источники опубликования только в тех случаях, когда используется по какой-то причине копия оригинала судебного акта или решение находится в нашем архиве либо любезно предоставлено коллегами-адвокатами. Во всех остальных случаях тексты судебных актов взяты нами из СПС «КонсультантПлюс» и с сайта «Судебные и нормативные акты РФ» (<http://sudact.ru>).

## МЕЖЕВАНИЕ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В РОССИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XVIII — НАЧАЛО XXI В.)

### **§ 1. Российское законодательство о межевании и землеустройстве: основные этапы развития**

#### 1

Межевание неразрывно связано с понятием «земельный участок», эти понятия неотделимы друг от друга. На начальном этапе целью межевания было навести порядок в землевладении на всей территории государства, обмерить и установить границы на местности как казенных, так и частных землевладений, оформить права на них; предполагалось, кроме того, решить земельные споры между частными землевладельцами, от чего позднее отказались. Однако межевое законодательство вместо понятия «земельный участок» использовало иные: «землевладение», «земельный надел», «пашня», «пустошь», «лес», «сенокос» (такие владения могли располагаться чересполосно), т.е. речь шла о многоконтурных земельных участках, состоявших из разных частей и не имевших общих границ. Данное вступление представляется необходимым для того, чтобы отметить особенности межевания земель в XVIII — начале XX в. Межевание, как и собственно межевое, а затем и землеустроительное законодательство, эволюционировало в зависимости от социально-экономического развития Российской империи, шло в увязке со многими реформами — политическими, аграрными, налоговыми — и с внедрением капиталистических форм хозяйствования. Однако при любой общественно-экономической формации земля может сохранять свою ценность, выступать важным источником доходов, в то же время плодородная, пригодная для сельского хозяйства земля может оказаться и убыточной, приобретая новую ценность как недвижимое имущество. Тем не менее межеванием и землеустройством государством неизменно достигались цели по установлению и сохранению земельного правопорядка.

Под межеванием в России обычно понималось разграничение земельных владений, установление границ земель в натуре и закрепление за землевладельцами права на их владение.

История межевого дела берет свое начало с Древней Руси: первые сведения о межевании содержались еще в Русской Правде. Можно выделить несколько периодов в развитии межевого дела в России:

- 1) межевание в удельной Руси (домонгольский период);
- 2) межевание в монголо-татарский период;
- 3) писцовые межевания и описания земель в Московском государстве в XV—XVII вв.;
- 4) межевание в первую половину XVIII в.;
- 5) Генеральное межевание 1765—1767 гг.;
- 6) специальные, местные и особые системы межевания XIX в.<sup>8</sup>

В царствование Алексея Михайловича межевое дело поднялось в России на новый качественный уровень, это стало следствием подчинения межевания действию специальных законов, которые защищали в том числе интересы частного землевладения. Основной причиной такой постановки межевого дела стало, во-первых, несовершенство прежних межеваний, порождавших массу земельных споров и неурядиц, во-вторых, возросшая ценность земель в центральных частях государства. На этом основании правительство решило подчинить все межевые действия точно определенным правилам. Согласно этим правилам, пространство, состав и принадлежность поземельных владений должны были быть приведены межеванием в точность установления новых и возобновления старых границ для равного разверстания совместных владений, для правильного разрешения возникающих споров, для укрепления прав на земли частных землевладельцев. Новая земельная и межевая политика Алексея Михайловича нашла отражение в Соборном уложении 1649 г., в состав которого вошло в форме законов много важных постановлений чисто межевого характера. Межевые законы Соборного уложения различали следующие виды межевых действий: 1) спорное и беспорное межевание земель, еще не «межеванных писцами», и 2) спорное и беспорное возобновление межевых знаков.

---

<sup>8</sup> Герман И.Е. История русского межевания (курс). М.: Типо-литография В. Рихтер, 1910. С. 10—11; Некрасов Ф.Г. Межевание земель в России (межевые законы). М.: Типо-литография Ю. Венер, 1915. С. 6—22.

В период после Соборного уложения 1649 г. и до включения межевых законов в Свод законов Российской империи (далее — СЗ РИ) межевые отношения регулировались многочисленными указами, наказами, манифестами. Этот непрерывный процесс был тесно связан со всеми земельными и налоговыми реформами, лесоустроительными и картографическими работами, составлением планов городов, административным межеванием и т.д. Значительным событием в истории русского межевания следует назвать проведение Генерального межевания, предпринятого по манифесту 19 сентября 1765 г. и направленного на разграничение земель и укрепление границ владений. Генеральное межевание сменило Писцовые описания, которые осуществлялись в целях установления границ землевладения в натуре.

В базовое издание СЗ РИ 1857 г. (т. X ч. 3) были включены законы: Учреждения мест и властей межевых; Устав о производстве межевания; Устав о судопроизводстве и взысканиях межевых. С учетом изменений межевого законодательства этот том (т. X) Свода законов Российской империи претерпел два переиздания — в 1893 и 1906 гг. Том X содержал, однако, не все нормы межевого права, многие из них содержались в других томах Свода законов или же издавались отдельными законами, инструкциями, правилами и не включались в систематизированный свод законов. Среди них: 1) Правила 29 апреля 1818 г. о производстве межевых дел в Бессарабии; 2) Дополнительные статьи 10 февраля 1824 г. к общей межевой инструкции для генерального межевания земель в Пермской губернии; 3) Правила 24 января 1829 г. для межевания земель в Таврической губернии; 4) Положение 27 октября 1859 г. о размежевании Черниговской и Полтавской губернии; 5) Правила 27 июля 1861 г. о порядке межевых действий при разверстании угодий; 6) Правила 16 января 1868 г. о судебно-межевом разбирательстве; 7) Правила 15 января 1889 г. о производстве дел по возобновлению межевых знаков.

Межевое законодательство, сосредоточенное в т. X СЗ РИ, различало два вида государственного межевания: 1) межевание генеральное и 2) специальное (ст. 2). Межевание, которое производилось в некоторых местностях по особым правилам, можно назвать особенным межеванием в отличие от генерального и специального межеваний, производящихся повсеместно по одним и тем же правилам и потому именуемых общим межеванием (ст. 3). Наряду с межеванием общим и особенным, выделялось межева-

ние местное, которое производилось на основаниях, соответствующих особенностям местных условий. Общее межевание (генеральное и специальное) регулировалось общими правилами, содержащимися в т. X СЗ РИ. Особенности межевания — межевания башкирских земель, крестьянские межевания, а также и местные межевания (Бессарабии, Черниговской и Полтавской губернии, Закавказского края) — производились по правилам, специально изданным для этой цели и в большинстве своем не содержащимся в своде межевых законов.

Генеральное межевание производилось с целью определения окружных границ как населенных пунктов, так и *дач* — в основном крупных территориальных единиц за пределами населенных пунктов на землях сельскохозяйственного назначения, включая земли лесного фонда и неудобицы. Причем «обмежевание» *дач*, внутри которых находились зачастую владения, как мы говорим сейчас, двух и более лиц, а порой десятков и даже сотен помещиков, однодворцев, «инородцев», производилось без разбирательства о принадлежности земель одному или нескольким землевладельцам внутри этого округа<sup>9</sup>. Генеральное межевание имело целью разграничить земельные владения (дачи) как географические единицы, приуроченные к естественным или административным границам, совершенно независимо от того, кому принадлежали эти владения. Статья 328 свода законов межевых (далее — СЗМ РИ) гласила, что «Генеральным межеванием утверждаются земли единственно и навсегда только к селам и деревням, а пустоши к их старым названиям, но отнюдь не села, деревни и пустоши к именам владельческим». Специальное межевание производилось для определения границ частных землевладений внутри округа. Сущность правил специального межевания заключалась в том, что владель-

---

<sup>9</sup> Причем «обходя окружными межами, почти произвольно, значительные пространства земель, оно допускало внутри окружных меж общее и черезполосное владение» (*Попов А.Н.* Записка о законах межевых. СПб. (1864?). С. 4); Современные исследователи определяют *дачу* следующим образом — «совокупность земель, землемерная единица, условно закрепленные за тем или иным населенным пунктом, т.е. установление общих границ городов, селений и обрабатываемых земель без их внутреннего размежевания» (*Анисимов А.Г., Гришаев С.В.* и др. История землеустройства и инвентаризации в России. М.: Деловые Консультации, 2009. С. 94–95). Однако это определение, на наш взгляд, не совсем корректно, в чем мы сможем убедиться, ознакомившись с § 1 гл. II наст. изд.

цы в пределах дачи с помощью общего посредника составляли «полюбовную сказку», т.е. акт предварительного любовного соглашения, в котором подробно расписывался порядок размежевания. После утверждения ее уездным землемером производилось межевание в натуре с установлением межевых знаков и составлением новых планов и межевых книг<sup>10</sup>.

Если же землевладельцам не удавалось достичь любовного соглашения, то они имели право обратиться в суд с иском об отмежевании причитающейся им части из общей дачи. При таком варианте размежевания все расходы по межеванию возлагались на лиц, уклонившихся от любовных соглашений. Для разбора такого рода дел суду были даны еще в 1853 г. правила, известные под названием правил «О судебном разбирательстве споров, возникающих при специальном межевании»<sup>11</sup>.

С учетом действовавшего на тот момент межевого законодательства и межевой практики все виды межевания можно сгруппировать следующим образом: генеральное межевание, специальное межевание, особое межевание.

Генеральное межевание 1765 г. качественно отличалось от межевания периода правления Елизаветы Петровны, которое проводилось по Инструкции императрицы в течение 11 лет (1754–1765). Межевание по Инструкции 1754 г. являлось межеванием сплошным и производилось по инициативе государства — никто из землевладельцев не мог отказаться от межевания под угрозой большого штрафа. Основная цель межевания 1754 г. — разграничение земельных владений. По Генеральному межеванию 1765 г. была отменена проверка прав на земельные владения — то, что тормозило елизаветинское межевание. В основу Генерального межевания 1765 г. было положено начало любовного развода, т.е. указания самими владельцами границ бесспорного владения. Отказавшись от проверки прав, Генеральное межевание 1765 г. должно было вместе с тем отказаться также и от разграничения тех земельных владений, по которым имелись какие-либо споры о правах, что и было реализовано. Генеральное межевание проводилось по инициативе государства<sup>12</sup>. Главная цель состояла в том,

---

<sup>10</sup> Герман И.Е. Указ. соч. С. 249–252.

<sup>11</sup> Там же. С. 252.

<sup>12</sup> См. подробнее: Некрасов Ф.Г. Указ. соч.; Герман И.Е. Указ. соч.; Попов А.Н. Указ. соч.

чтобы определить постоянными законными границами частную поземельную собственность, а также нанести на карту населенные пункты, земельные угодья, границы владений. Генеральное межевание распространялось на: земли частного владения; казенные и дворцовые; земли духовного ведомства; выгонные земли городов; земли заводов и фабрик; земли бывших разрядов служилых людей; земли лиц военного звания и иноверцев; леса, дороги и бечевники. Генеральное межевание и последовавшее за ним специальное межевание стали основными мероприятиями правительства в земельной сфере в первой половине XIX в. Первоначально оно проводилось в центральных губерниях европейской части империи, затем в восточных, южных, западных и юго-западных губерниях. Генеральное межевание без специального межевания не могло представлять какого-либо интереса для частных землевладельцев — помещиков и крестьян. К середине XIX в. межевание поместного землевладения было в целом завершено, а межевые работы продолжались в окраинных регионах и проводились не по Генеральному межеванию 1765 г., а на основании отдельных Положений, специально разработанных для этих целей<sup>13</sup>, часто приобретая затяжной характер<sup>14</sup>.

Виды специального межевания: *через землемеров генерального межевания*, или *коштное* межевание; *через уездных землемеров*; *через особых посредников (группа полюбовного специального межевания)*; *судебно-межевое разбирательство (группа понудительного межевания)*<sup>15</sup>.

*Межевание в группе полюбовного специального межевания* производилось только с общего согласия всех владельцев-собственников данной местности, дачи или пустоши.

*Межевание через землемеров генерального межевания*, или *коштное* межевание, возникло одновременно с Генеральным межеванием 1765 г.

Главной задачей Генерального межевания 1765 г. в соответствии с манифестом от 19 сентября 1765 г. являлось утверждение границ *дач*, без ближайшего исследования, кому именно — одному или многим — принадлежит данная дача. В то же время была

<sup>13</sup> Анисимов А.Г., Гришаев С.В. и др. Указ. соч. С. 88–89, 97–98.

<sup>14</sup> См., например: Рудин С.Д. О причинах медленности закавказского межевания // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1910. № 2. С. 141–157.

<sup>15</sup> Некрасов Ф.Г. Указ. соч. С. 24–26.

Конец ознакомительного фрагмента.  
Для приобретения книги перейдите на сайт  
магазина «Электронный универс»:  
[e-Univers.ru](http://e-Univers.ru).