

На правах рукописи

Азимзода Алимардон Шоимардон

**Правовое регулирование предоставления и изъятия
земельных участков в Республике Таджикистан**

12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2017

Диссертация выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Научный
руководитель:**

Галиновская Елена Анатольевна–
Кандидат юридических наук, заведующий
отделом природоресурсного законодательства
Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации

**Официальные
оппоненты:**

Волков Геннадий Александрович– доктор
юридических наук, профессор кафедры
экологического и земельного права ФГБОУ
ВО «Московский государственный
университет им. М.В. Ломоносова»

Самончик Ольга Анатольевна – кандидат
юридических наук, старший
научный сотрудник сектора
сельскохозяйственного и земельного
права ФГБУН «Институт государства и права
Российской академии наук

Ведущая организация:

**Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Государственный
университет по землеустройству» (ГУЗ)**

Защита состоится 23 октября 2017 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, <http://www.izak.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2017 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук



К.П. Ермакова

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования

После принятия 6 ноября 1994 года Конституции Республики Таджикистан в политическом, экономическом и социальном строе государства произошли существенные изменения. В соответствии с Конституцией (ст.12) установлены различные формы собственности, в том числе и частная. Однако в соответствии со статьей 13 Конституции и статьей 2 Земельного кодекса Республики Таджикистан (далее также – ЗК РТ) земля является исключительной собственностью государства, государство гарантирует эффективное её использование в интересах народа. Земельные участки предоставляются физическим и юридическим лицам только в бессрочное, пожизненное наследуемое или срочное пользование, а также аренду.

После приобретения независимости в Республике Таджикистан был принят ряд законов и подзаконных актов, которые урегулировали земельно-правовые отношения и были направлены на реформу отношений в области использования земли. Признаны различные формы пользования землей, такие, как дехканское хозяйство и личное подсобное хозяйство граждан.

Вследствие реализации земельных реформ активизировались отношения по предоставлению земельных участков. Так, значительная часть сельского населения страны приобрела земельные участки для организации дехканских хозяйств и личных подсобных хозяйств. Кроме того, только за последние годы (2010-2015) для индивидуального жилищного строительства выделено свыше 25 тысяч гектаров земли.

В период существования Союза Советских Социалистических Республик отвод земельных участков гражданам в Таджикистане проводился реже, в исключительных случаях, различные формы использования земли отсутствовали. В сельском хозяйстве преобладало землепользование колхозов и совхозов, а также подсобных хозяйств организаций и предприятий. Предоставление и изъятие земельных участков происходило преимущественно в рамках государственного сектора производства.

Установление различных форм собственности на имущество и средства производства послужило стимулом для физических и юридических лиц к осуществлению предпринимательской деятельности, в свою очередь, для реализации этой деятельности возникла потребность в земельных участках.

Несмотря на то, что в Республике Таджикистан земля осталась исключительной собственностью государства, была проведена реформа земельных отношений, реорганизация сельскохозяйственных предприятий, вследствие которых радикальным образом изменилось использование земли.

В связи с этим предоставление и изъятие земельных участков в современных условиях как институт земельного права Республики Таджикистан приобрели новое содержание. Правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков является важным инструментом эффективного перераспределения земель с целью их рационального использования и охраны.

Следует отметить, что в законодательстве Республики Таджикистан правовое регулирование отношений в области предоставления и изъятия земельных участков недостаточно урегулировано, имеются правовые пробелы и противоречия. Взятые в единстве правовое регулирование отношений предоставления и изъятия земельных участков в республике не подвергалось комплексному исследованию.

На основании изложенного данный вопрос как в теоретическом плане, так и в законотворчестве требует необходимой проработки.

Степень научной разработанности темы

Правовые вопросы, связанные с предоставлением и изъятием земельных участков в Республике Таджикистан, и в советское, и в настоящее время не были изучены в достаточной степени. Общая история развития земельного права Республики Таджикистан и Российской Федерации, а также ряд общих подходов в решении правовых проблем, позволил автору опираться в исследовании на научные разработки и юридическую литературу современных ученых-юристов Российской Федерации и исследования советского времени.

Вопросы правового регулирования предоставления и изъятия земель в Российской Федерации были освещены в диссертационных исследованиях Н.А. Дедовой на тему: «Предоставление земель; Изъятие земель: Правовое регулирование в условиях экономической реформы» (1995) и О.В. Орешкина на тему: «Правовое обеспечение предоставления и изъятия земель» (2004).

Отдельные вопросы, связанные с правовым регулированием предоставления и изъятия земельных участков, были исследованы в следующих диссертациях: - советского периода: А.А. Рябова - «Предоставление и изъятие земель для государственных и общественных нужд» (1971); М.Н. Лопатина - «Правовое регулирование возмещения убытков землепользователей и потерь сельскохозяйственного производства при изъятии земель для государственных и общественных нужд (1980); - и российского периода: О.В. Назимкина - «Возникновение прав на землю (1999); Г.Н. Эйриян - «Основания возникновения прав на землю» (2001); М.С. Ромадина - «Основания и порядок прекращения прав на землю в Российской Федерации» (2004); Е.С. Клейменова - «Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд» (2008); И.В. Ткачева - «Предоставление земельных участков для строительства в г. Москве» (2009); И.И. Гордиенко - «Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства» (2010); В.В. Гречко - «Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности» (2012); Д.Д. Сониная - «Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации» (2012); Е.А. Гринь - «Принудительное прекращение прав на земельные участки. Теория и практика правового регулирования» (2012).

В диссертации впервые комплексно исследовано современное правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в Республике Таджикистан.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с предоставлением и изъятием земель, как основание возникновения, изменения и прекращения права пользования землей.

Предметом исследования являются правовые нормы законодательства Республики Таджикистан и законодательства Российской Федерации (в сравнительно-правовом аспекте), определяющие основания, условия и порядок предоставления и изъятия земель, находящихся в государственной собственности, в целях их использования в различных сферах хозяйствования (сельское хозяйство, строительство), а также определяющие юридические последствия изъятия земель для государственных нужд.

Цель диссертационной работы

1. Определить понятие и правовое содержание института предоставления и изъятия земельных участков в Республике Таджикистан.

2. Провести сравнительный анализ правовых оснований и критериев разграничения полномочий органов государственной власти в области предоставления и изъятия земельных участков в Республике Таджикистан и в Российской Федерации. На основании проведенного анализа дать предложения по совершенствованию правового регулирования разграничения полномочий органов государственной власти Республики Таджикистан по предоставлению и изъятию земельных участков.

3. Исследовать и дать предложения по совершенствованию правового регулирования нормативного определения предельных (максимальных) размеров предоставляемых земельных участков в Республике Таджикистан.

4. Дать предложения определения правовых условий допустимого размещения хозяйственных объектов на землях сельскохозяйственного назначения в Республике Таджикистан.

5. Сформулировать предложения по совершенствованию правового определения земель сельскохозяйственного назначения в целях наилучшего отграничения земель данной категории от земель и земельных участков, иных категорий.

6. Разработать предложения по совершенствованию правового регулирования земель приусадебных земель и земель личных подсобных хозяйств по законодательству Республики Таджикистан.

7. Дать предложения по уточнению правовых условий оформления границ земельных участков по законодательству Республики Таджикистан.

8. Сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в земельном законодательстве Республики Таджикистан.

9. Определить пути правового решения проблем обеспечения баланса использования земель в Республике Таджикистан в целях жилищного строительства и в целях ведения сельского хозяйства с целью недопущения застройки за счет сокращения площади ценных сельскохозяйственных угодий.

10. В целях обеспечения рационального использования земель в Республике Таджикистан сформулировать предложения правового характера по повышению эффективности привлечения к ответственности застройщика за нарушение предусмотренных сроков освоения земельного участка в целях строительства.

Для решения указанных целей поставлены следующие задачи:

1. Изучение теоретических основ предоставления и изъятия земельных участков в Республике Таджикистан и Российской Федерации.

2. Сравнительный анализ нормативно-правовых актов Республики Таджикистан и Российской Федерации, регулирующих порядок предоставления и изъятия земельных участков.

3. Определение полномочий органов государственной власти Республики Таджикистан в части предоставления и изъятия земельных участков.

4. Исследование правового регулирования предоставления земель для сельскохозяйственных целей и строительства в Республике Таджикистан и предложения по его совершенствованию.

5. Выявление правовых особенностей изъятия земельных участков в Республике Таджикистан и рекомендации по совершенствованию их правового регулирования данных отношений.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы познания. Использовались такие методы как: диалектический метод, анализ и синтез, сравнительный и системный анализ, метод обобщения. Применялись специально – юридические методы: сравнительно – правовой и формально – юридический.

Эмпирической основой исследования послужили материалы правоприменительной деятельности уполномоченного органа государственной власти по регулированию земельных отношений Республики Таджикистан, подведомственных ему организаций и землеустроительных служб в городах и районах, а также информация, опубликованная в средствах массовой информации и в сети интернет.

Нормативную базу исследования составили нормативные правовые акты Республики Таджикистан и Российской Федерации: Конституция Республики Таджикистан, Конституция Российской Федерации, земельные кодексы Республики Таджикистан и Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения.

Теоретико–правовую основу исследования составили труды ученых различных отраслей юридической науки. В частности, при написании диссертации были использованы труды ученых в области науки теории государства и права: С. С. Алексеева, Н.В. Витрука, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Матузова, Ф.Т. Тахирова, Р.Ш. Сативалдыева; в области конституционного права - А. Имомова, Х. Ойева, И.А. Умновой.

В науке земельного и экологического права вопросы исследуемой темы рассматривались в трудах таких ученых-юристов, как Г.А. Аксененок, В.П. Балезин, С.А. Боголюбов, Г.А. Волков, Е.А. Галиновская, А.К. Голиченков, Б.В. Ерофеев, Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г.Жариков, И.А. Иконицкая, Ш.М.Исмаилов, В.А. Кабатов, Н.И. Краснов, И.О. Краснова, О.И. Крассов, Е.Л.

Минина, В.В. Никишин, Ф.П. Румянцев, Н.А. Сыродоев, В.В.Устюкова и других.

Поскольку в Республике Таджикистан исследования в области регулирования земельных отношений проводились фрагментарно, а по правовому регулированию предоставления и изъятия земель исследования не проводились, также изучались работы авторов в области гражданского права, таких, как Дж. С. Муртазокулов, землеустройства и экономики, связанной с реформой и рациональным использованием земель (как ученых Российской Федерации, так и Республики Таджикистан) - С. Н. Волков, Н. В.Комов, И.С. Ашуров, Д.К. Гулмахмадов и Б. А. Абдуалимов.

Научная новизна исследования. Правовое регулирование предоставления и изъятия земель в Республике Таджикистан подвергается комплексному исследованию впервые. Поскольку конституционной основой регулирования земельных отношений в республике является исключительная государственная собственность на землю, автор предлагает усовершенствовать правовые нормы, регулирующие предоставление и изъятие земель как главного основания возникновения, изменения и прекращения права пользования землей. Изучены нормативные правовые акты Республики Таджикистан и нормативные правовые акты Российской Федерации по предмету исследования, а по некоторым проблемным вопросам проведен сравнительный анализ. С целью устранения правовых пробелов и коллизий в правовом регулировании предоставления и изъятия земель, автором предлагается внести некоторые изменения и дополнения в земельное законодательство Республики Таджикистан.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В условиях исключительной государственной собственности на землю, сохранившейся в Республике Таджикистан, предоставление и изъятие земельных участков являются главным основанием возникновения, изменения и прекращения права пользования земельными участками. На основе норм об изъятии и предоставлении земельных участков происходит перераспределение

земель между субъектами права и обеспечение их рационального использования.

Под институтом предоставления и изъятия земельных участков предлагается понимать совокупность норм земельного права Республики Таджикистан, регулирующих отношения по перераспределению земельных участков, находящихся в государственной собственности и предоставленных в пользование гражданам и юридическим лицам.

2. В Республике Таджикистан, в отличие от Российской Федерации, отсутствует четкое разграничение полномочий между органами государственной власти в области предоставления и изъятия земельных участков.

В Российской Федерации основным критерием разграничения полномочий в области распоряжения земельными участками, находящимися в публичной собственности, является нахождение их в государственной (в собственности Российской Федерации или её субъекта) или муниципальной собственности.

В Республике Таджикистан решение о предоставлении или изъятии земельных участков принимается органом власти соответствующего уровня в зависимости от хозяйственной ценности земель. Общие правовые условия определения ценности и значимости земельных участков, закрепленных в законодательстве Республики Таджикистан, урегулированы ненадлежащим образом. Для совершенствования разграничения полномочий органов государственной власти по предоставлению и изъятию земельных участков предлагается в установленном порядке произвести дифференциацию ценных земель и осуществлять их предоставление в иных целях исключительно Правительством Республики Таджикистан.

3. Местные исполнительные органы государственной власти Республики Таджикистан предоставляют земельные участки для несельскохозяйственных нужд в нормативно установленном предельном (максимальном) размере, что, может привести к неоднозначности её (нормы) толкования.

Предлагается перейти от нормативного закрепления предельных размеров земельных участков, к определению площади участков в соответствии с документами территориального планирования и градостроительного зонирования.

4. В целях обеспечения основного вида деятельности на землях сельскохозяйственного назначения, в Республике Таджикистан необходимо предусмотреть нормативную возможность строительства на таких землях подсобных помещений тем дехканским хозяйствам, земельные участки которых расположены в отдаленных от населенных пунктов местах.

5. В соответствии с земельным законодательством Республики Таджикистан землями сельскохозяйственного назначения признаются все земли, используемые для нужд сельского хозяйства, однако в других категориях земель, используются земельные участки также для этих нужд.

В соответствии с земельным законодательством Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения юридически отграничиваются только от категории земель населенных пунктов.

В законодательстве Республики Таджикистан, и в законодательстве Российской Федерации целесообразно установить определение категории земель сельскохозяйственного назначения, согласно которому указанные земли отграничиваются от всех иных категорий земель.

6. В соответствии с Законом Республики Таджикистан «О личном подсобном хозяйстве», приусадебные земельные участки включены в состав земель личных подсобных хозяйств граждан и отнесены к землям сельскохозяйственного назначения, хотя правовой режим приусадебных земель и земель личных подсобных хозяйств отличается друг от друга.

В целях уточнения правового режима земель личных подсобных хозяйств, следует законодательно исключить возможность включения приусадебных земель в состав земель личных подсобных хозяйств.

7. В Республике Таджикистан, в связи с тем, что протокол и чертеж переноса проекта границы отводимого земельного участка в натуру

оформляются до выдачи правоудостоверяющего документа на земельный участок в границах земельных участков возникает большое количество несоответствий.

Предлагается протокол и чертеж границ участка оформлять после выдачи правоудостоверяющего документа на земельный участок при переносе проекта границ отводимого земельного участка на местность.

8. При предоставлении земельных участков для строительства в земельном законодательстве Республики Таджикистан комплексно должны быть отражены нижеследующие требования:

- градостроительные, обуславливающие предоставление и использование земельных участков в соответствии с территориальным планированием, генеральным планом, зонированием территории, иными градостроительными документами и регламентами;

- землеустроительные, направленные на соблюдение проектов землеустройства, устранение неудобств в использовании земельных участков (чересполосицы, вклинивания, вкрапливания), использование материалов земельно-кадастрового учета. Основным требованием при этом является обеспечение рационального использования и охраны земель, сохранения ценных сельскохозяйственных и иных угодий;

- геологические требования, согласно которым при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов необходимо учитывать движение земной коры, свойства грунтов (просадочность грунтов);

- инженерно-транспортные, согласно которым необходимым условием для нормального функционирования объектов строительства, является наличие или проектирование инженерно-транспортных объектов.

9. В связи с тенденцией роста численности населения в Республике Таджикистан и ограниченностью площади пригодных для использования земель, с целью недопущения сокращения ценных сельскохозяйственных угодий предлагается на законодательном уровне обеспечить стимулирование строительства многоквартирных жилых домов в городских и поселковых

населенных пунктах и урегулировать порядок предоставления земельных участков физическим и юридическим лицам. Следует предусмотреть предоставление земельных участков застройщику не в постоянное, а в срочное пользование.

10. В соответствии с законодательством Республики Таджикистан меры привлечения к ответственности, принимаемые при неиспользовании земельных участков, предоставленных для строительства, направлены на обеспечение начала строительства. Меры ответственности, в случае несвоевременного завершения строительства, не предусмотрены. В связи с этим предлагается при незавершении строительства в установленные сроки, применять юридические меры, в том числе – изымать земельные участки.

Дополнительно к положениям и выводам, выносимым на защиту, с целью устранения правовых пробелов и коллизии в законодательстве Республики Таджикистан в вопросе, связанном с нормами правового регулирования предоставления и изъятия земель, выдвигаются следующие предложения:

- в соответствии со ст. 26¹ ЗК РТ, полномочия Правительства РТ определены в полном объеме, в связи с чем необходимость в нормах ст.29 ЗК РТ отпадает, ибо нормы ст.29 ЗК РТ имеют коллизии с нормами ст.26 ЗК РТ (в части определения полномочий местных исполнительных органов государственной власти городов и районов);

- рекомендуется сформулировать первый абзац ст.30 ЗК РТ следующим образом: «Предоставление земельного участка для строительства производится в один этап, в соответствии с градостроительной документацией в установленном земельным законодательством порядке»;

- в ст. 39 ЗК РТ местный исполнительный орган государственной власти как орган, представляющий предложения судебным органам с целью принудительного изъятия земельного участка исключить и оставить это право только местным органам по землеустройству;

- ст. 44 ЗК РТ сформулировать следующим образом: «Использование средств, поступающих от потерь сельскохозяйственного производства, осуществляется в установленном Правительством порядке»;

- в п. 34 «Порядка возмещения убытков землепользователям или пользователям других зарегистрированных прав, связанных с землей, и потерь, связанных с выводом земель из оборота», утвержденного постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30.12.2011 №641, в случае изъятия земель для государственных и общественных нужд, внести соответствующие дополнения и изменения. Оставить нормы, касающиеся использования средств от потерь сельскохозяйственного производства для освоения и улучшения земель, другие нормы, не связанные с освоением земель, исключить;

- считаем целесообразным в Кодексе РТ об административных правонарушениях (ст.156) исключить сроки 2 и 3 года и во всех случаях, независимо от категории земель, целевого назначения и разрешенного использования, принимать административные меры в течение одного года неиспользования земельного участка.

Практическая значимость результатов исследования

Результаты исследования могут быть использованы в процессе нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, а также при дальнейшем исследовании правового регулирования предоставления и изъятия земель. Земельное право как отрасль права и как направление научных исследований в Республике Таджикистан до настоящего времени не развито, данное исследование можно использовать при формировании и преподавании курса «Земельное право» в высших учебных заведениях республики, а также использовать в целях научных исследований развития земельно-правового регулирования на постсоветском пространстве и при преподавании предмета «Земельное право» в Российской Федерации.

Апробация результатов научного исследования

Диссертация подготовлена в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. По

результатам диссертации опубликованы статьи в российских и таджикских научных журналах. Автор как секретарь научно - технического совета Государственного комитета по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан, научные выводы диссертации использовал в процессе решения проблем, связанных с использованием земель и регулированием земельных отношений.

Диссертационная работа состоит из введения, 3-х глав, которые включают в себя 7 параграфов.

Основное содержание диссертационной работы

Во введении обосновывается актуальность исследуемой темы, определяется степень научной разработанности исследования, ставятся цели и задачи исследования, определяется объект, предмет и методология исследования, обосновывается научная новизна, делаются соответствующие выводы и положения, выносимые на защиту, указывается практическая значимость работы и апробация результатов исследования.

В первой главе «Основы правового регулирования предоставления и изъятия земельных участков» определяются понятие и правовое содержание предоставления и изъятия земельных участков, нормативно – правовые акты, регулирующие предоставления и изъятия земельных участков и рассматриваются полномочия органов государственной власти в области предоставления и изъятия земель.

В первом параграфе «Понятие и правовое содержание предоставления и изъятия земельных участков» на основании научной юридической литературы советской эпохи и публикаций, изданных в Российской Федерации послереформенного периода, исследуется правовое содержание предоставления и изъятия земельных участков. Обращение к публикациям советского периода актуально для данной работы и в связи с тем, что сущность земельных отношений этого периода соответствует сегодняшней модели земельных отношений в Республике Таджикистан, в основе

современных земельных отношений которой находится исключительная государственная собственность на землю, что подтверждено нормами Конституции РТ.

Следует отметить, что до 1990г. нормы земельного права и в Таджикистане и в России были общими, поскольку обе республики были в составе Союза ССР и конституционной основой земельных отношений была исключительная государственная собственность на землю. И хотя после распада Союза в Республике Таджикистан и в Российской Федерации появились различные формы собственности, в Республике Таджикистан в части земель и других природных ресурсов по сей день сохраняется исключительная государственная собственность.

Поскольку и в современный период, с появлением и развитием рыночных отношений и частной собственности на землю, в Российской Федерации не умаляется значение правового регулирования предоставления земельных участков из государственной собственности и изъятия земельных участков для государственных нужд, автор обратил особое внимание на исследования последних лет российских ученых по данной теме.

Совокупность норм законодательства Республики Таджикистан о предоставлении и изъятии земельных участков является основой возникновения, изменения и прекращения субъективных прав на земельный участок, рычагом государственного управления использованием земель, способом перераспределения земель между пользователями земельных участков. Посредством правового регулирования предоставления и изъятия земель государство решает экономические, социальные и экологические проблемы, обеспечивает охрану и рациональное использование земель.

Императивная норма, закрепленная в законодательстве Республики Таджикистан, о земле как об исключительной собственности государства предопределила судьбу земельных отношений в республике. Следовательно, предоставление и изъятие земель является главным основанием возникновения и прекращения прав на землю в Таджикистане. В настоящее время акты

органов государственной власти и местных органов власти РТ с учетом требований, предъявляемых к земле как особому природному ресурсу, и в соответствии с требованиями ЗК РТ являются главным и единственным основанием возникновения прав на земельные участки.

Необходимо отметить, что в научной и учебной литературе Республики Таджикистан не рассмотрена связь между институтом предоставления и изъятия земель и перевода земель из одной категории в другую. Однако перевод земель из одной категории в другую в Республике Таджикистан осуществляется как правило в целях предоставления или изъятия земельного участка.

В соответствии со ст. 6 ФЗ от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую»¹ перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую, в Российской Федерации осуществляется после изъятия (выкупа) такого земельного участка, но до предоставления в пользование заинтересованному юридическому или физическому лицу. Такая формулировка или взаимосвязь с предоставлением или изъятием земель в «Правилах порядка перевода земель из одной категории в другую» утвержденным постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30.11.2007 №570² отсутствует.

Предоставление и изъятие земельных участков, как самостоятельный институт земельного права Республики Таджикистан, составляет основу функции государственного управления земельным фондом республики, в рамках которой осуществляется реализация полномочий в области: перераспределения земель с целью их рационального использования; контроль за надлежащим использованием и охраной земель; изменение целевого назначения земель.

¹Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» //СЗ РФ. 2004.№52 (часть 1). Ст.5276.

²Постановление Правительства Республики Таджикистан от 30.11.2007 №570 «Правила порядка перевода земель из одной категории в другую» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерство юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

Во втором параграфе «Нормативно – правовые акты, регулирующие предоставления и изъятия земельных участков» рассматривается система правовых норм о предоставлении и изъятии земельных участков.

Конституция РТ как высший нормативный правовой акт послужила основным источником земельного права республики, в соответствии с которым осуществляется регулирование возникновения, изменения и прекращения земельных отношений в новых условиях.

Конституционная норма, гласящая: «Земля в Республике Таджикистан является исключительной собственностью государства, и государство гарантирует эффективное её использование в интересах народа», предопределила развитие земельных отношений в республике.

Правовыми основаниями предоставления и изъятия земель в условиях исключительной государственной собственности на землю являются ЗК РТ и иные нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения. При разночтении в нормативно - правовых актах приоритет отдается нормативным правовым актам земельного законодательства Республики Таджикистан.

Становление и развитие земельного законодательства Республики Таджикистан условно можно разделить на 3 этапа:

1) 1992-1999 гг. Период начала реформ, принятие законов и иных нормативно- правовых актов, направленных на земельную и аграрную реформы.

2) 1999-2008 гг. Период реформ, совершенствование законодательства, устранение правовых пробелов в законодательстве 90-х годов, а также углубление процесса реформ на практике.

3) 2008 - по настоящее время. Принятие законов и иных нормативно-правовых актов, направленных на создание предпосылок для реализации рынка земли.

Вместе с тем, современные нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения, содержат правовые пробелы и противоречия. Следовательно земельное законодательство Республики Таджикистан,

особенно, в части регулирования предоставления и изъятия земельных участков требует совершенствования.

В третьем параграфе «Полномочия органов государственной власти в области предоставления и изъятия земельных участков» подробно исследованы полномочия органов государственной власти в части предоставления и изъятия земель.

Исполнительные органы государственной власти Республики Таджикистан распоряжаются земельными участками в пределах своей компетенции. Предоставление и изъятие земель всецело зависит от собственника земли – государства, которое выступает и как собственник, и как суверенный субъект, осуществляющий территориальное верховенство. Полномочия исполнительных органов государственной власти в области предоставления и изъятия земель регулируются законом и иными нормативными правовыми актами, среди которых основное место занимает ЗК РТ.

В условиях Республики Таджикистан основными органами власти, которые наделены полномочиями по распоряжению земельными участками, являются Правительство Республики Таджикистан и местные исполнительные органы государственной власти, а обеспечивающими - уполномоченные государственные органы регулирования земельных отношений и местные органы самоуправления (поселковые и сельские джамоаты).

Разграничение полномочий органов государственной власти в области предоставления и изъятия земель основано на разграничении земель РТ по целевому назначению на категории и виды использования. Вместе с тем, уровень принятия решения об изъятии и предоставлении земельного участка зависит от вида использования но и от ценности земель, в отношении которых осуществляется перераспределение. Так предоставление земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных нужд связано с уменьшением площади ценных сельскохозяйственных угодий. Поэтому полномочия в области изъятия, предоставления ценных сельскохозяйственных

земель для их несельскохозяйственного использования обоснованно переданы Правительству Республики Таджикистан.

Если в Республике Таджикистан критерием определения полномочий органов государственной власти по предоставлению земельных участков являются категории и виды земель, то в Российской Федерации таким критерием является нахождение земельных участков в собственности тех или иных органов государственной власти и местного самоуправления (в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности).

В земельном законодательстве Республики Таджикистан вопрос об определении полномочий в области принятия решений о переводе земель из одной категории в другую и из одного вида земель в другой по инициативе исполнительных органов государственной власти решен неоднозначно. Так, в соответствии с пунктом 1.3 «Правил перевода земель из одной категории в другую», утвержденных постановлением Правительства РТ от 30.11.2007 г. № 570, перевод земель из одной категории в другую и из одного вида в другой по представлению землеустроительного органа и согласованию с Правительством Республики Таджикистан осуществляется местными исполнительными органами государственной власти областей, городов и районов. Настоящие Правила, принятые в соответствии со ст. 9 ЗК РТ, к сожалению, противоречат ст.9¹ и иным нормам ЗК РТ.

Упомянутое противоречие затрудняет правоприменительную деятельность исполнительных органов по предоставлению и изъятию земель. С целью устранения существующих противоречий, предлагается полномочие перевода ценных земель в другие категории закрепить за Правительством Республики Таджикистан.

Полномочия компетентных органов государственной власти заключаются не только в издании соответствующего постановления о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, о предоставлении или изъятии земель. До и после принятия постановления должны быть совершены

действия, без которых предоставление или изъятие земель как таковое не может состояться. Подготовка землеустроительного дела по отводу земельного участка, государственная регистрация земельного участка и права пользования земельным участком, отвод земельного участка в натуру осуществляются уполномоченным государственным органом регулирования земельных отношений РТ – Государственным комитетом земельного управления и геодезии РТ.

Сельские и поселковые джамоаты (органы местного самоуправления) как органы, обеспечивающие процесс предоставления и изъятия земель представляет предложение в местные исполнительные органы государственной власти городов и районов о предоставлении земельных участков. Они участвуют в выборе земельных участков и подготовке землеустроительного дела по их отводу.

Вторая глава диссертации «Особенности правового регулирования предоставления земельных участков для нужд сельского хозяйства и строительства» посвящена рассмотрению и анализу предоставления земель для сельского хозяйства и строительства.

Для Республики Таджикистан (как горной республики) использование и предоставление земельных участков для сельскохозяйственной цели и строительства являются важными конкурирующими видами землепользования. Развитие населенных пунктов, строительство различных объектов осуществляются за счет земель сельскохозяйственного назначения, площадь которых сокращается. Именно поэтому, особенно ценные сельскохозяйственные земли, такие, как, пашни, за последние 25 лет уменьшились на десятки тысяч гектаров. В связи с этим, в данной главе целенаправленно во взаимосвязи рассмотрены вопросы правового регулирования предоставления земельных участков для указанных видов деятельности.

В первом параграфе «Предоставление земельных участков для нужд сельского хозяйства» проводится анализ современного состояния

предоставления земельных участков для нужд сельского хозяйства в РТ, выявляются правовые недостатки в нормах земельного законодательства и даются рекомендации по их устранению.

Предоставление земельных участков для нужд сельского хозяйства в Таджикистане - республике с малоземельным ресурсом, указанные земли являются не только основой производства сельскохозяйственной продукции, но и имеют решающее значение в обеспечении продовольственной безопасности страны.

Земли сельскохозяйственного назначения предоставляются:

- юридическим и физическим лицам для ведения сельскохозяйственного производства;
- юридическим и физическим лицам для садоводства и огородничества;
- научно-исследовательским, учебным и другим сельскохозяйственным учреждениям, предприятиям, сельским производственно-техническим училищам и общеобразовательным школам – для исследовательских, учебных целей, пропаганды передового опыта и для ведения сельского хозяйства;
- несельскохозяйственным предприятиям, учреждениям и организациям, религиозным организациям – для ведения подсобного сельского хозяйства.

Если сравнивать перечень лиц которым предоставляются земельные участки для сельскохозяйственных нужд, с законодательством РФ они аналогичны за исключением некоторых лиц. Поскольку РФ это федеративное государство с большим количеством населения и народностей со своим укладом жизни, в законодательстве РФ дополнительно указаны перечень лиц которым предоставляют земельные участки для сельскохозяйственного назначения – это казачьи общества, общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

В 90-е годы прошлого столетия, с целью выхода из глубокого кризиса, вызванного распадом Союза ССР, в Таджикистане было начато преобразование земельных отношений, для реализации которого был принят

ряд законодательных актов, направленных на осуществление земельной реформы. Земельная реформа в первую очередь была направлена на эффективное и рациональное использование земельных и водных ресурсов, увеличение производства сельскохозяйственной продукции, намечалось преобразовать сельскохозяйственные предприятия и организации в дехканские (фермерские) хозяйства и другие формы хозяйствования, отвечающие требованиям рыночной экономики.

Земельная реформа в Республике Таджикистан при преобразовании структуры сельскохозяйственных организаций и предприятий осуществлялась путем организации дехканских (фермерских) хозяйств. В настоящее время в республике из всех земель сельскохозяйственного назначения площадь земель дехканских хозяйств составляет 74 % (5 127 565 гектаров)³.

Анализ земельного законодательства показывает, что предоставление земельных участков для организации дехканских хозяйств реализуется из земель:

- государственных сельскохозяйственных предприятий;
- специальных фондов и государственного запаса;
- новообразуемых (реорганизуемых) хозяйств при выходе члена хозяйства со своим земельным паем с целью организации индивидуального дехканского хозяйства или группы лиц с целью организации иной формы сельскохозяйственного хозяйствования.

Предоставление земельных участков из земель долгосрочного пользования (расположенных на территории другого административного района) осуществляется с согласия землепользователя, за которым закреплен данный земельный участок, и в соответствии с решением председателя административного района, на территории которого он расположен.

Порядок предоставления земельных участков, в том числе для сельскохозяйственных нужд, осуществляется в соответствии с требованиями «Правил об отводе земельных участков для физических и юридических лиц»,

³ Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1.01.2016г. Душанбе, 2016г. С.10.

утвержденных постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1.09.2005 №342. Районная комиссия по отводу земель для сельскохозяйственной цели в составе заместителя председателя района, курирующего аграрный сектор (председатель комиссии), комитета земельного управления, органа местного самоуправления (джамоат), на территории которого расположен земельный участок, и землепользователя, из земель которого изымается земельный участок, в присутствии заинтересованного в отводе земельного участка лица с выездом в натуру обследуют отводимый земельный участок и составляют акт выбора земельного участка. Считаем необходимым, в целях всестороннего обследования и полноты информации при выборе земельного участка, в комиссию включать также представителей из управления сельского хозяйства, органов водного хозяйства и охраны окружающей среды.

В соответствии с законодательством, оформление протокола и чертежа переноса проекта границы землепользования в натуру осуществляется до оформления и выдачи правоудостоверяющего документа - сертификата на право пользования землей. В ходе исследования автором сделан вывод о нецелесообразности такой последовательности при предоставлении земельных участков, т.к. основанием для возникновения права пользования землей является регистрация права пользования землей и выдача соответствующего сертификата. Исходя из этого, перенос проекта границы в натуру, на наш взгляд, должен осуществляться после выдачи правоудостоверяющего документа - сертификата на право пользования землей. Причем согласно ст.18 ЗК РТ, до получения удостоверяющего документа физическим и юридическим лицам не предоставляется право пользования земель.

Во втором параграфе «Предоставление земельных участков для нужд строительства» исследуются особенности правового регулирования предоставления земельных участков для строительства.

Отличительной чертой предоставления земельных участков для строительства и не связанных со строительством являлось то, что первые

предоставлялись в двух формах: с предварительным согласованием места размещения объекта или без него. Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием осуществлялось в два этапа, а без предварительного согласования - в один этап. С недавних пор такая норма и из ЗК РФ (с 1 марта 2015 г.), и из ЗК РТ (25 марта 2011 г.) исключена, и в настоящее время в Республике Таджикистан, и в Российской Федерации земельные участки для строительства, независимо от вида разрешаемого использования, предоставляются без предварительного согласования.

С исключением данной процедуры из законодательства Республики Таджикистан, возник пробел в правовом регулировании, поскольку новая процедура предоставления земельного участка до сих пор не установлена. В связи с этим автор считает, что предоставление земельных участков логично было бы осуществлять на основании градостроительного зонирования и градостроительной документации и полностью отказаться от индивидуального подбора земельного участка для строительства.

Однако проанализировав соответствующие законодательные акты Республики Таджикистан, можно сделать вывод, что при предоставлении земельных участков для строительства ЗК РТ не делает непосредственную ссылку на градостроительные документы (особенно на генеральный план), в то время как ГрК РТ предоставление земельного участка связывает с градостроительными документами, причем на практике земельные участки предоставляются в основном по типу их индивидуального подбора.

Но на сегодняшний день в республике, по сути, предоставление земельных участков на основании генерального плана не соблюдается.

Несмотря на то, что в 2011 году были внесены изменения в Земельный кодекс РТ в части предоставления земельных участков под строительство в один этап, без предварительного согласования места расположения объекта, до сих пор действуют «Правила об отводе земельных участков», утверждённые постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1.09.2005 № 342, в соответствии с которыми порядок предоставления земельных участков под

строительство производится в двух формах: с предварительным согласованием или без предварительного согласования места расположения объекта.

При предоставлении земельных участков для строительства важен учет соответствующих условий и соблюдение ряда требований, которые можно охарактеризовать следующим образом: градостроительные, землеустроительные, геологические (свойства грунтов) и инженерно – коммуникационные.

В настоящее время земельные участки для строительства многоквартирных жилых домов предоставляются физическим и юридическим лицам в бессрочное пользование. В ходе исследования автором сделан вывод о том, что самым приемлемым вариантом предоставления земельных участков для данной цели является в срочное пользование на период строительства, поскольку построенный жилой дом не остается в собственности застройщика, а подлежит отчуждению собственникам жилых помещений.

В третьей главе «Особенности правового регулирования изъятия земельных участков» рассматриваются правовые основания и порядок изъятия земельных участков и юридические последствия при их изъятии.

В первом параграфе «Правовые основания и порядок изъятия земельных участков» анализируются основания и порядок изъятия земельных участков.

Изъятие земельных участков по законодательству Республики Таджикистан является принудительным прекращением права пользования землей, которое осуществляется в нижеследующих случаях:

- неиспользование земельного участка для сельскохозяйственных нужд в течение двух лет и откладывание строительства на землях несельскохозяйственного назначения в течение трех лет;
- использование земли не по целевому назначению, указанному в документах, удостоверяющих право пользования землей;

- использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому, радиоактивному и иному загрязнению, ухудшению экологической обстановки;

- изъятие земель для государственных и общественных нужд;

- вывод из членства в дехканском хозяйстве по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Таджикистан.

По сравнению с законодательством РТ, в законодательстве РФ существуют такие основания прекращения права пользования землей, как конфискация и реквизиция земельного участка. По всей видимости это связано с существованием частной собственности на земельные участки.

Неиспользование земельного участка – это бездействие землепользователя по извлечению полезных свойств земельного участка, который предоставлен ему в установленном порядке.

Норма ЗК РТ (п. «в» ст.37) о неиспользовании земельного участка по истечении указанного срока, на основании которой земельный участок изымается, действует в случае фактического полного неиспользования земельного участка, т.е. земельный участок является заброшенным.

С юридической точки зрения, при выявлении случаев неиспользования сельскохозяйственных земель возникает не так много вопросов, так как признаки неиспользования земель, начало и конец производственного процесса очевидны. Однако выявление признаков неиспользования земель при осуществлении строительства бывает затруднено. Так в п. «в» ст. 37 ЗК РТ указано, что право пользования землей прекращается при откладывании строительства на землях несельскохозяйственного назначения в течение трех лет. На землепользователей возложено обязательство только начать строительство, а для завершения и продолжения строительства такого обязательства нет. Таким образом факт неосуществления начатого строительства не имеет юридических последствий.

Предлагается в качестве разрешения проблемы на законодательном уровне, при незавершении строительства в установленные сроки, применять меры юридической ответственности, в том числе изымать земельный участок.

Исследование показало эффективность норм, касающихся изъятия земельных участков в республике при неиспользовании более качественных сельскохозяйственных земель, в то время как в случае неиспользования земельных участков худшего качества данная норма, на наш взгляд, должного эффекта не дает.

В Республике Таджикистан, в отличие от Российской Федерации, нормативные правовые акты, определяющие критерии неиспользования земельных участков, существенного снижения плодородия земель, а также значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков, не приняты. В связи с этим в работе приведены критерии указанных признаков, принятых в соответствии с нормативными правовыми актами РФ.

Изъятие земель для государственных или общественных нужд среди других оснований принудительного прекращения права пользования землей занимает особое место. Изъятие земель для государственных нужд – это функция государства, осуществляемая в установленном законом порядке, с учетом требований градостроительной, землеустроительной и иной необходимой документации.

Земельное законодательство Республики Таджикистан одно из условий изъятия земель для государственных и общественных нужд связывает с отсутствием других вариантов размещения объектов. Земли сельскохозяйственного назначения имеют приоритет перед другими категориями и видами земель. При принятии решения об изъятии первоначально рассматривается возможность изъятия из земель, используемых для несельскохозяйственных нужд, и только при отсутствии других вариантов размещения изъятие осуществляется из земель сельскохозяйственного назначения.

Во втором параграфе «Возмещение потерь сельскохозяйственного производства и убытков землепользователей в связи с изъятием земель» рассматриваются юридические последствия изъятия земельных участков.

Юридическим последствием изъятия земельных участков в Республике Таджикистан является возмещение потерь убытков землепользователей, а при изъятии земель сельскохозяйственного назначения также возмещаются потери сельскохозяйственного производства, которые осуществляются в соответствии с «Порядком возмещения убытков землепользователей или пользователями других зарегистрированных прав, связанных с землей и потерь, связанных с выводом земель из оборота», утвержденным постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30.12.2011г. №641.

Потери сельскохозяйственного производства возмещаются физическим и юридическим лицам, которым предоставлены земельные участки, в пользу государства. Убытки землепользователей компенсируются при изъятии земельных участков для государственных и общественных нужд со стороны государства или физических и юридических лиц, которым предоставлены земельные участки, в пользу владельцев или пользователей земельных участков и иного недвижимого имущества.

Возмещение потерь сельскохозяйственного производства, в связи с изъятием земель для государственных и общественных нужд, осуществляется с целью восстановления и сохранения объема сельскохозяйственного производства на том уровне, который был до момента изъятия земель. Потеря возмещается государству для освоения сельскохозяйственных угодий.

В Республике Таджикистан возмещение потерь сельскохозяйственного производства производится при изъятии сельскохозяйственных угодий различных категорий и их предоставления для несельскохозяйственных нужд. Сущность возмещения потерь сельскохозяйственного производства заключается в неуменьшении сельскохозяйственных земель и восстановлении их в количественном и качественном выражении – она направлена на

сохранение объема сельскохозяйственного производства и обеспечение продовольственной безопасности страны.

Потери сельскохозяйственного производства, в связи с изъятием земель для несельскохозяйственных нужд, возмещаются физическим и юридическим лицам, которым выделяются земельные участки.

Из норм законодательства вытекает, что средства возмещения убытков потерь сельскохозяйственного производства, кроме освоения земель, также используются и для других целей.

В связи с диспозитивностью норм, указанные средства также используются для иных целей, не связанных с освоением земель, вследствие чего будет наблюдаться тенденция уменьшения сельскохозяйственных земель. Именно поэтому, в целях предотвращения уменьшения сельскохозяйственных земель (особенно орошаемых), необходимо исключить диспозитивность норм. Это означает, что, в связи с сокращением площади земель из сельскохозяйственного производства, должно быть соблюдено требование, согласно которому компенсационные средства должны быть направлены исключительно на освоение новых земель.

Перечень случаев, при которых потери сельскохозяйственного производства не возмещаются, является в законодательстве Республики Таджикистан открытым, поскольку установленный в ЗК РТ перечень оснований может быть дополнен Правительством Республики Таджикистан. На наш взгляд, перечень случаев, исключающих возмещение потерь сельскохозяйственного производства, должен быть исчерпывающим и все эти случаи необходимо указать в ЗК РТ.

Институт возмещения потерь сельскохозяйственного производства в Российской Федерации исключен⁴. По нашему мнению, исключение данного института является нецелесообразным, поскольку это отрицательно сказывается на вовлечение новых земель в сельскохозяйственное производство.

⁴ Институт возмещения потерь сельскохозяйственного производства исключен в соответствии с ФЗ от 18.12.2006 №232-ФЗ (ст.58 ЗК РФ утратила силу с 1.01.2008).

При изъятии земельных участков для государственных и общественных нужд, кроме возмещения потерь сельскохозяйственного производства, по законодательству Республики Таджикистан также возмещаются убытки землепользователям или пользователям других зарегистрированных прав.

На практике выделение по желанию землепользователей равноценного земельного участка взамен изымаемых земельных участков не всегда соблюдается. Это аргументируется органами власти тем, что земля является исключительной собственностью государства и не имеет рыночной стоимости, с тем чтобы осуществить равнозначное возмещение. Особенно, это отрицательно сказывается при изъятии земель дехканских хозяйств, которые предоставлены в пожизненное наследуемое пользование.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются основные выводы.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК России для опубликования результатов диссертации:

1. Азимов А.Ш. Некоторые проблемы правового регулирования предоставления земель в Республике Таджикистан // Вестник Таджикского национального университета. 3/5 (93). Душанбе: «Сино» 2012 г. С. 49-53.

2. Азимов А.Ш. Правовые проблемы изъятия земель при их неиспользовании в Республике Таджикистан // Аграрное и земельное право. - 2014 г. - № 4. - С. 54-56.

3. Азимов А.Ш. Земли сельскохозяйственного назначения и некоторые проблемы их правового регулирования // Земледелец. 4(64). 2014 г. С.90-92. (На таджикском языке).

4. Азимзода А.Ш. Конституционная основа регулирования земельных отношений // Вестник Таджикского национального университета. Ч.1. №3/11(188). Душанбе: «Сино» 2015 г. С.156 – 158.

5. Азимзода А.Ш. Правовые проблемы предоставления земель дехканским (фермерским) хозяйствам // Доклады Таджикской академии сельскохозяйственных наук. – 2015 г. – №2 (44). – С.64-69.

6. Азимзода А.Ш. Правовые основы создания и формирования уполномоченного органа государственной власти по регулированию земельных отношений // Вестник Таджикского национального университета. №2/2(197) Душанбе 2016г. С.187-190. (На таджикском языке).

7. Азимзода А.Ш. Правовые аспекты охраны и рационального использования земель в Республике Таджикистан // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения №4 (159) - 2016. С.178-181.

8. Азимзода А.Ш. Некоторые правовые аспекты предоставления земельных участков в Республике Таджикистан // Известия Института философии, политологии и права им. А Баховаддинова Академии наук Республики Таджикистан. №4 Душанбе -2016. С.184 -187.

9. Азимзода А.Ш. Правовые проблемы применения полномочий исполнительных органов государственной власти по предоставлению земельных участков // Российско – Таджикский (славянский) университет. Вестник университета. Научный журнал. №4(56) – 2016г. Душанбе-2016.С.53-58.

Публикации и в иных изданиях:

1. Азимов А.Ш. Правовые основы предоставления и изъятия земель в Республике Таджикистан // VIII Международная научно-практическая конференция. «Актуальные проблемы юридических наук: Теория и практика» Россия, Москва, 27-28 марта 2015 г. С.17-20.

2. Азимзода А.Ш. Правовое содержание предоставления и изъятия земельных участков // XI Международная конференция «Тенденция развития современной юриспруденции» (15.03.2016г.). Фонд развития юридической науки. г. Санкт-Петербург 2016 г. С.39-42.

3. Азимзода А.Ш. Ойев Х. Комментарий к Земельному кодексу Республики Таджикистан (на тадж.языке). Душанбе, 2016.424 с. (гл. 3 с.154-181, гл. 5 с.201-218).