

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
кандидат юридических наук
Галиновская Елена Анатольевна

Москва – 2017

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Основы правового регулирования предоставления и изъятия земельных участков.....	15
§ 1. Понятие и правовое содержание предоставления и изъятия земельных участков.....	15
§ 2. Нормативно – правовые акты, регулирующие предоставление и изъятие земельных участков	37
§ 3. Полномочия органов государственной власти в области предоставления и изъятия земельных участков.....	51
Глава 2. Особенности правового регулирования предоставления земельных участков для нужд сельского хозяйства и строительства.....	79
§ 1. Предоставление земельных участков для нужд сельского хозяйства. ...	81
§ 2. Предоставление земельных участков для нужд строительства... ..	119
Глава 3. Особенности правового регулирования изъятия земельных участков.....	143
§ 1. Правовые основания и порядок изъятия земельных участков.....	143
§ 2. Возмещение потерь сельскохозяйственного производства и убытков землепользователей в связи с изъятием земель	177
Заключение.....	193
Список использованных источников	196

Введение

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, и государство гарантирует эффективное её использование в интересах народа. Земельные участки предоставляются физическим и юридическим лицам в бессрочное, пожизненное наследуемое или срочное пользование, а также в 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 как институт земельного права Республики Таджикистан в современных условиях 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: в нем имеются правовые противоречия и пробелы. Взятые в единстве правовое регулирование отношений предоставления и изъятия земельных участков в республике не подвергалось комплексному исследованию.

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

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, позволили автору опираться 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.

Целями диссертационной работы являются следующие.

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. Базезин, 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, земли сельскохозяйственного назначения юридически отграничиваются только от категории земель населенных пунктов.

В законодательстве и Республики Таджикистан, и 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 РТ 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 30.12.2011г. №641, в случае изъятия земель для государственных и общественных нужд, внести соответствующие дополнения и изменения. Оставить нормы, касающиеся использования средств, поступающих в качестве возмещения 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

Земельное право как отрасль права и как одно из направлений научных исследований в Республике Таджикистан ещё недостаточно развито. Именно поэтому результаты проведенного исследования могут быть использованы в процессе нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, а также при дальнейшем исследовании правового регулирования предоставления и изъятия земель. Кроме того, 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 в качестве секретаря 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.

Глава 1. Основы правового регулирования предоставления и изъятия земельных участков

§ 1. Понятие и правовое содержание предоставления и изъятия земельных участков

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.

По определению, принятому еще в советское время и актуальному в настоящее время, земля является главным средством производства в сельском хозяйстве, а в других отраслях народного хозяйства - пространственным базисом. В настоящее время, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст.9) земля используется и охраняется как основа жизни и деятельности народа. Следовательно, независимо от того, в какой отрасли народного хозяйства используется земля, необходимо обеспечивать её охрану и рациональное использование.

Ряд ученых советского периода в области земельного права регулирование в области предоставления земель и само предоставление земель характеризуют следующим образом: как функцию государственного управления в сфере использования и охраны земель; как основание возникновения субъективных прав и обязанностей на земельные участки; как институт земельного права; как одно из

проявлений права распоряжения землей, принадлежащего собственнику государственных и муниципальных земель¹.

О.В.Орешкина отмечает, что нормы земельного права, образующие комплекс общественных отношений, определяющих основания, условия и порядок предоставления и изъятия земельных участков, образуют самостоятельный правовой институт земельного права – предоставление и изъятие земельных участков, в основе которого лежат принципы управления рациональным использованием и охраной предоставляемых и изымаемых земель в Российской Федерации; принцип целевого назначения земельных участков; принцип устойчивости прав на землю и соблюдения гарантий прав граждан при наделении их землей по основаниям, указанным в Законе; предоставление и изъятие земель в установленном законом процессуальном порядке².

Она также отмечает, что современная наука земельного права рассматривает «предоставление и изъятие земли» как функцию государственного управления в сфере распределения и перераспределения земель; как основание возникновения, изменения и прекращения прав на землю; как институт земельного права³.

В соответствии со ст.13 Конституции Республики Таджикистан и ст.2 ЗК РТ, земля является исключительной собственностью государства, и это императивная норма предопределила судьбу земельных отношений в республике. Следовательно, предоставление и изъятие земель является главным основанием возникновения и прекращения прав на землю. В настоящее время акты органов

¹ Балезин В.П. Правовой режим городской застройки. М.: Госюриздат. 1962.С.49-50; Кабатов В.А. Государственное управление землями сельскохозяйственного назначения. М.: Госюриздат. 1958.С.37; Право землепользования в СССР и его виды. М.: «Юридическая литература».1964.С.173; Сыродоев Н.А. Отвод земель для государственных и общественных организаций. М.: «Юридическая литература». 1967.С.5; Краснов И.И. Государственное управление земельным фондом. М.: «Юридическая литература». 1969. С.178-179.

² Орешкина О.В. Правовое обеспечение предоставления изъятия земель. дисс... к. ю. н. М.2004. С. 37.

³ Ерофеев Б.В. Земельное право России. Учебник. М., 2002. С.210; Земельное право: Учебник / Под ред. В.Х.Улюкаева М., 2002. С.89-91; Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М., 2000. С.157-162; Краснов О.И. Земельное право России: Учебник. М., 2000 С.173-175; Дедова Н.А. Предоставление земель: Изъятие земель: Правовое регулирование в условиях экономической реформы. автореф. дисс...к. ю. н. М., 1995. С.12; Волкова Т.В. Правовое регулирование управления земельным фондом Российской Федерации (на примере Саратовской области). дисс...к. ю. н. Саратов, 2001. С.78; Назимкина О.В. Возникновение прав на землю. дисс...к...ю.н. М.,2000. С.89; Эйриян Г.Н. Основания возникновения прав на землю. дисс...к.ю.н. М.,2001.С.81.

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

Действительно, при существовании исключительной государственной собственности на землю единственным методом предоставления земельных участков является административный метод. Это связано с осуществлением государством, исключительным собственником земли, функции управления единым государственным земельным фондом в пределах страны⁴.

В отличие от Республики Таджикистан, в Российской Федерации земельные участки находятся в различных формах собственности. В соответствии с п.2 ст.9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В соответствии с п.2 ст. 15 Земельного кодекса РФ, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с данным Кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

Таким образом, до 1990 года 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.

⁴Дедова Н.А. . Предоставление земель: Изъятие земель: Правовое регулирование в условиях экономической реформы. дисс...к. ю. н. М., 1995. С.47.

Государственное управление земельным фондом в Республике Таджикистан, как и в других странах постсоветского пространства, заключается в проведении государственного землеустройства, кадастра, мониторинга земель, государственной регистрации земель, контроля за охраной и рациональным использованием земель. В связи с тем, что земля является исключительной собственностью государства, одной из главных функций государства в сфере распределения и перераспределения земли является предоставление и изъятие земель.

Понятие «управление» имеет несколько значений. В обобщенном виде под ним понимается любое целенаправленное организующее воздействие на какие-либо процессы для приведения их в соответствие с определенными закономерностями⁵. К числу функций управления земельным фондом относится, например, предоставление земельных участков заинтересованным в этом гражданам и юридическим лицам для выполнения определенных целей⁶.

Совершение соответствующими государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления действий по предоставлению земельных участков предопределяет необходимость осуществления распорядительной деятельности по отношению к земле с целью распределения и перераспределения ее между участниками земельных отношений, что представляет собой функцию государственного управления землями. Кроме того, государственное управление землями является также средством воздействия на землепользователей с целью обеспечить рациональное использование предоставленной им земли⁷.

Цель предоставления и изъятия земель как в Республике Таджикистан, так и в Российской Федерации заключается в перераспределении земель между субъектами земельных отношений.

⁵ Прохоров Н.А. Понятие «управление» в земельном праве.// Государство и право.2003.№6. С. 90-95.

⁶ Боголюбов С.А. Земельное право. Учебник. М.: 2009.С.164.

⁷Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства. дисс... к. ю. н. М.2010.С.32.

При предоставлении и изъятии земель, необходимо иметь веские основания, и совершение этих процессов не должно отрицательно влиять в будущем на их рациональное использование и охрану. При предоставлении и изъятии земель в обязательном порядке появляются новые землепользователи или изменяются существующие. Процесс предоставления и изъятия земель состоит из двух основных стадий: юридической и технической. Юридическая стадия – это решение соответствующего органа государственной власти по предоставлению или изъятию земель, техническая стадия; осуществляется в процессе землеустроительных работ. В результате отвода, предоставления или изъятия земельных участков образуется, изменяется или прекращается землепользование. Организация землепользования – это комплекс работ по установлению местоположения, границ и площади земельного участка или совокупности земельных участков в натуре.

В соответствии со ст.1 Закона Республики Таджикистан «О землеустройстве»⁸, землеустройство - это совокупность мероприятий, направленных на полное, рациональное и эффективное использование земель, создание нового и налаживание существующего землепользования, проведение изыскательских работ, разработка проектной документации, межевание границ, охрану земель, а также на сохранение и улучшение природных ландшафтов.

Землеустройство бывает межхозяйственным и внутрихозяйственным. Отвод, предоставление и изъятие земель в натуре осуществляются межхозяйственным землеустройством.

Межхозяйственное землеустройство – совокупность мероприятий и землеустроительных работ, обеспечивающих перераспределение земель, формирование нового землепользования, выделение земель физическим и юридическим лицам, изъятие земель у физических и юридических лиц, установление и изменение границ землепользования.

⁸ Закон Республики Таджикистан от 5.01.2008 №356 «О землеустройстве» // Ахбори Маджлиси Олии Республики Таджикистан. 2008. №1 (часть вторая). ст.21.

Образование новых (или изменение существующих) землепользований в экономическом, экологическом, социальном и даже в политическом плане должно быть целесообразным.

Значит, кроме того, что предоставление и изъятие земель производится на основании законодательства, должны присутствовать также и другие критерии, обеспечивающие целесообразность совершения этих процессов. В частности, одним из критериев является требование по рациональному использованию земель. В соответствии с ГОСТом 26640 85 ⁹, дано следующее определение термина «рациональное использование земель»: обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в осуществлении целей землепользования, с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами. Исходя из этого, независимо от целевого назначения, земли, предоставляемые для сельскохозяйственного назначения или иных целей, должны использоваться эффективно. Отсюда вытекает, что каждое последующее образование или изменение землепользования должно иметь преимущество перед предыдущим.

Процесс по предоставлению или изъятию земель решением органа государственной власти и отводом земель в натуре не заканчивается, основанием возникновения или прекращения прав на землю является государственная регистрация прав на неё. Государственная регистрация права, ограничения (обременения) права на недвижимое имущество – юридическое действие о признании и подтверждении государством возникновения, перехода, прекращения права, ограничения (обременения) права на недвижимое имущество¹⁰.

⁹ Земли. Термины и определения. ГОСТ 26640-85. Утвержден постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 октября 1985 г. №3453

¹⁰ Закон Республики Таджикистан от 20.03.2008 №375 «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него»//Ахбори Маджлиси Олии Ҷумҳурии Тоҷикистон 2008 №3, ст.194.// Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1999 №6, ст.153.

Предоставление и изъятие земель является основанием возникновения, изменения и прекращения права земель. В соответствии со статьей 8 Гражданского кодекса Республики Таджикистан (ГК РТ)¹¹, гражданские права и обязанности возникают:

а) из договоров и иных сделок, предусмотренных законом, а также договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных законом, но и не противоречащих ему;

б) из актов органов государственной власти, местных органов власти и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей;

в) из судебного решения, установившего гражданские права и обязанности.

После внесения изменений и дополнений в ЗК РТ¹² право пользования земельными участками определено как объект гражданских прав. В соответствии со ст.2² право пользования земельным участком с правом его отчуждения является особым объектом гражданских правоотношений может быть предметом купли-продажи, дарения, мены, аренды, залога и других сделок, а также может переходить к другому лицу в порядке наследования или универсального правопреемства. Данное новшество в ЗК РТ будет основанием возникновения гражданских прав и обязанностей, вытекающих, в соответствии с пунктом «а» статьи 8 ГК РТ, из договоров и гражданских сделок. К сожалению, до сих пор механизм реализации сделок по передаче права пользования землей, как особого объекта гражданских прав, не разработан, и в правоприменительной практике по данному объекту земельных отношений никакие сделки не осуществлены. Думается, что правовые вопросы и регулирование прав пользования, как объектов гражданских прав, являются предметом отдельного разговора. Необходимо отметить, что право пользования землей, являющееся объектом гражданских

¹¹Гражданский кодекс Республики Таджикистан (часть первая) от 30.06. 1999 №802 (Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1999. №6.ст. 153).

¹²Закон Республики Таджикистан от 1.08.2012 №891 « О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Таджикистан» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан.www.adlia.tj.

прав, одновременно будет находиться в собственности субъектов земельных отношений. В связи с тем, что на рынке невозможно отличить стартовую цену единицы земельного участка от стоимости права пользования земельным участком, получается, что продается или покупается не право пользования земельным участком, а предметом сделки становится сам земельный участок. Невозможно будет определить грань между правом пользования земельным участком и самим земельным участком, что противоречит положению Конституции Республики Таджикистан и ЗК РТ, где земля определена как исключительная собственность государства.

Х.Н. Химатов отмечает, что в качестве примера вовлечения в гражданский оборот наряду с телесными вещами невещественных объектов, которое стало нормой для современного общества, можно назвать последние дополнения и изменения к Земельному кодексу РТ от 01.08.2012 года. В указанной норме Земельного кодекса речь идет о таком имущественном праве, как право пользования, выступающее в качестве объекта права распоряжения. Эта конструкция будет порождать без всяких сомнений, не только споры в доктрине, но и трудности в правоприменительной практике.¹³

Предлагается в Республике Таджикистан, как и в Российской Федерации разрешить различные формы собственности на землю, в том числе частную. С учетом особенностей Республики Таджикистан осуществить это поэтапно, в зависимости от категории земель и формы землепользования. По предложению автора вопрос о частной собственности на землю включен в Проект Концепции государственной политики о земле до 2030 года, в соответствии с которой данный вопрос будет изучен и внесен в законодательном порядке.

Публичные сервитуты устанавливаются административным методом на основании решения местных исполнительных органов государственной власти

¹³ Химатов Х.Н. К вопросу о понятиях «имущество» и «собственность» в законодательстве Республики Таджикистан // Вестник Таджикского национального университета. Ч.1 №3/ 11 (188). Душанбе: «Сино» 2015. С.123.

городов и районов в порядке предоставления земель (ст.10¹ЗК РТ). Аренда земель и частный (добровольный) сервитут на земельный участок устанавливаются с согласия сторон на основании заключаемого договора между землепользователями. В случае возникновения споров сервитут устанавливается на основании решения суда. В законодательстве Республики Таджикистан ведение сервитута (ограниченное право пользования земельными участками других землепользователей) является новым институтом земельного права Таджикистана. В настоящее время данный институт земельного права на практике не реализован.

В соответствии со ст.49 ЗК РТ, признание права на земельный участок при отсутствии подтверждающего документа, на основании решения суда о признании права собственности на недвижимое имущество, расположенное на данном земельном участке, осуществляется уполномоченными государственными органами регулирования земельных отношений на местах с соблюдением требований земельного законодательства. Это последняя редакция данной статьи после внесения изменений и дополнений.

Старая редакция гласила следующее: признание земельных прав осуществляется органами землеустройства на местах путем вынесения решения, устанавливающего земельные права. Решение, установившее земельные права, является юридическим основанием для выдачи государственным органом землеустройства Республики Таджикистан документов, подтверждающих земельные права. При реализации данной нормы на практике часто возникали споры между органами землеустройства и судебными органами по предмету ведения о решении признания права на земельный участок. Землеустроительные службы на местах не решались принимать решения о признании права на земельный участок и соответствующие материалы отправляли в судебные органы для вынесения вердикта. В свою очередь, аргументируя нормой ст.49 ЗК РТ (старой редакции), судебные органы возвращали эти материалы в органы

землеустройства для принятия соответствующего решения. Законодатель, принимая во внимание данное обстоятельство, внес изменения в данную статью Земельного кодекса РТ. Автор считает, что изменения внесены неудачно, так как, по сути, данный вопрос не решен. Опять же законодатель признание права на земельный участок возложил не на судебные органы, а на уполномоченные органы государственной власти, регулирующие земельные отношения. За судом оставлено признание права собственности на недвижимое имущество, а признание права на земельный участок, на котором оно расположено, возложено на земельные органы. В данной статье (новой редакции) отсутствует норма о земельных участках, предназначенных для обслуживания недвижимого имущества, где часто данный правовой пробел становится предметом спора.

Было бы правильным при решении данного вопроса принять во внимание нормы ст.59 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ)¹⁴, которая гласит следующее:

1. Признание права на земельный участок осуществляется в судебном порядке.

2. Судебное решение, установившее право на землю, является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю или сделки с землей в порядке, установленном Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"¹⁵.

Необходимо отметить, что, в свою очередь, ст.49 ЗК РТ противоречит пункту 3 ст.246 ГК РТ, а именно, если ст.49 ЗК РТ связывает признание права на земельный участок с признанием права собственности на недвижимое имущество,

¹⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.2001.№44. Ст.4147.

¹⁵ Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997.№30. Ст.3594.

то пункт 3 ст.246 ГК РФ признаёт право собственности лица, завершившего самовольную постройку судом при условии, если земельный участок был предоставлен этому лицу под строительство в порядке, предусмотренном законодательством РФ. Отсюда следует, что по земельному законодательству, пока судом не будет признано право собственности на недвижимое имущество, невозможно уполномоченному органу государственной власти признать право на земельный участок. В тоже время по гражданскому законодательству, наоборот, пока земельный участок не будет в установленном порядке отведен, право собственности на недвижимое имущество, расположенное на нем, не признается.

В соответствии с пунктом 1 ст.246 ГК РФ, самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом или иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений, или с существенным нарушением градостроительных норм и правил. Отсюда вытекает, что гражданское законодательство из указанных признаков самовольной постройки в судебном порядке признает право собственности на самовольную постройку, расположенную на земельном участке, который отведен в установленном порядке. Другими словами, недвижимое имущество, расположенное на незаконно распределенном земельном участке или самовольном земельном участке, невозможно легализовать.

Общепризнанна такая позиция, что только правомерные действия могут являться основанием для возникновения прав на землю¹⁶. В случае прекращения прав на землю, основаниями могут быть и правомерные, и неправомерные действия, которые будут рассмотрены в последующих параграфах. А процесс предоставления и изъятия земель протекает в установленном законодательством порядке.

¹⁶См., например, Назимкина О.В. Возникновение прав на землю. дисс ...к.ю.н. М.2000.С.53.

По результатам анализа земельного и гражданского законодательства можно сделать вывод, что все три основания возникновения гражданских прав, указанных в гражданском законодательстве, могут быть основаниями возникновения прав на земельные участки. Но необходимо отметить, что акты органов государственной и местной власти, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей, являются приоритетными. Это обусловлено институтом исключительной собственности государства на землю.

Если по законодательству Республики Таджикистан приоритетное место занимает административный метод возникновения прав на земельные участки (предоставление земельных участков), то по законодательству Российской Федерации предоставление земельных участков как административного метода возникновения прав на землю занимает сравнительно небольшое место среди других оснований.

В соответствии со ст.39¹ ЗК РФ, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании:

- 1) решения органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;
- 2) договора купли – продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;
- 3) договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;
- 4) договора безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

В соответствии со ст.10 ЗК РТ, земельные участки в Республике Таджикистан предоставляются физическим и юридическим лицам, которые могут быть первичными землепользователями и имеют право бессрочного, временного,

или пожизненного наследуемого пользования. Вторичными землепользователями также являются физические и юридические лица, пользующиеся земельными участками на условиях договора аренды. Земельные участки предоставляются в бессрочное и временное пользование физическим и юридическим лицам, а в пожизненное наследуемое пользование земля предоставляется только гражданам для организации дехканского (фермерского) хозяйства и традиционных народных промыслов, а также для приусадебных земельных участков. Таким образом, субъектами земельных отношений при предоставлении и изъятии земель являются государство, физические и юридические лица. К физическим и юридическим лицам относятся также иностранные граждане и иностранные юридические лица (в земельном законодательстве не упоминаются лица без гражданства). Иностранным гражданам и иностранным юридическим лицам земельные участки предоставляются в пользование сроком до 50 лет. Собственником земельных участков является государство в лице центрального органа государственной власти и местного органа государственной власти, которые имеют правомочия владения, пользования и распоряжения. Физические и юридические лица являются пользователями земельных участков без права распоряжения. Ввиду того, что земля является исключительной собственностью государства для юридических и физических лиц права собственности отсутствует.

По законодательству Российской Федерации земельные участки предоставляются в собственность, владение, пользование и в аренду. Земельные участки в собственность предоставляются гражданам, юридическим лицам, государству и муниципальным образованиям. Гражданам и юридическим лицам земельные участки предоставляются в собственность за плату или бесплатно. Предоставление земельных участков на праве пожизненного наследуемого владения со дня введения в действие ЗК РФ не осуществляется.

В РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование исключительно:

- 1) органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- 2) государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным);
- 3) казенным предприятиям;
- 4) центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших своих полномочий (п.2 ст.39⁹ ЗК РФ).

В соответствии со ст.2¹ЗК РФ, объектами земельных отношений являются:

- земля как природный объект и природный ресурс;
- земельные участки;
- право на получение земельного участка и земельный пай.

При предоставлении и изъятии земель объектом земельных отношений являются земельные участки. Г.А. Аксененок справедливо отмечал, что объектом земельных отношений является не земля как объект природы или ресурс, а земельный участок – индивидуализированная в установленном порядке часть поверхности земли. Земля становится объектом права, земельного правоотношения в силу установления в отношении нее определенного правового режима¹⁷.

Процесс возникновения, изменения и прекращения прав на земельные участки зависит от трёх факторов и требований, предъявляемых к ним. Этими факторами являются юридические факты, субъекты и объекты. В этой связи Г. Н. Эйриян отмечает, что возникновение любого субъективного права на землю зависит от того, допускает ли закон к участию в подобном правоотношении конкретного субъекта применительно к конкретному объекту, а также соблюдены

¹⁷Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М.1958. С.137.

ли требования, предъявляемые законом к юридическому факту, выступающему в качестве основания возникновения права на землю¹⁸.

Предоставление и изъятие – это два процесса единого целого. При совершении одного из них возникает второй процесс. Допустим, при предоставлении земельного участка вначале необходимо этот участок изымать у другого землепользователя или наоборот - когда изымается какой-нибудь земельный участок, он обязательно кому – то (рано или поздно) передается.

Приведем точки зрения некоторых ученых по данному вопросу, актуальному для правового регулирования земельных отношений в Республике Таджикистан.

Так, А.А. Забельшинский считает, что изъятие и предоставление - два самостоятельных процесса: в результате одного из них наступает прекращение субъективного права на землю, а в результате другого - возникновение такого права¹⁹.

Н.А. Сыродоев высказывает мнение, что изъятие и последующий отвод земель для государственных или общественных надобностей – это два момента одного и того же процесса²⁰.

Местоположение испрашиваемого участка может быть определено в заявлении с различной степенью точности. Можно указать конкретный земельный участок, а можно ограничиться указанием на нахождение участка в пределах определенной административно- территориальной единицы²¹.

Для конкретного, вновь образованного землепользования процесс предоставления является главным, посредством которого субъект права станет пользователем или владельцем земельного участка. Следует отметить, что раньше при отводе земельного участка в постановлении Правительства Республики Таджикистан было указано «выделение» или «предоставление», а в последние

¹⁸Эйриян Г.Н. Основания возникновения прав на землю. Дисс... к.ю.н. М.2001.С.77.

¹⁹Забельшинский А.А. Управление земельным фондом в СССР. Свердловск: «Уральский рабочий» .1974. С.58.

²⁰ Сыродоев Н.А.Отвод земель для государственных и общественных организаций. М.: Юридическая литература.1967. С. 25-26.

²¹Эйриян Г.Н. Указ.соч. С. 87.

годы указывается «изъятие и предоставление». В соответствии с пунктом «а» статьи 5 ЗК РТ, в компетенции Правительства Республики Таджикистан в части распоряжения входят «изъятие и предоставление». Это означает, что у одного субъекта права земельный участок изымается и другому предоставляется.

Н.А. Дедова по этому поводу отмечает следующее: хотя предоставление и изъятие земель являются самостоятельными правовыми институтами, они зачастую связаны между собой и имеют много общего. Связь обусловлена тем, что изъятие земель для государственных и муниципальных нужд всегда имеет целью их предоставление. Изъятие земель и предоставление объединяет единая правовая природа: то и другое являются проявлением принадлежащего собственнику государственных и муниципальных земель права распоряжения землями, осуществляются посредством административного акта (единым методом) и строятся на многих единых принципах²².

Основной структурной единицей земельного права является правовая норма, или принятое в установленном порядке и обязательное для соблюдения правила поведения соответствующих субъектов по отношению к земле. Совокупности правовых норм объединяются и образуют правовые институты по признаку однородности регулируемых общественных отношений. Однородны, к примеру, отношения землепользования. Соответственно нормы права, устанавливающие виды землепользования, субъектов и объектов землепользования, права и обязанности землепользователей, основания возникновения, изменения и прекращения прав землепользования, образуют институт права землепользования²³.

С.А.Боголюбов справедливо отмечает, что именно правовая норма служит основанием для возникновения, изменения и прекращения прав на землю. Никто

²² Дедова Н.А. Указ. соч. С.66.

²³ Краснова И.О. Земельное право: элементарный курс. Учебное издание. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ. 2003.

не праве самовольно изменить характер и содержание конкретных земельных отношений их участников²⁴.

Необходимо отличать два понятия - отвод земельного участка в установленном порядке и предоставление земельного участка. Законодатель эти два понятия не различает и не разъясняет, скорее всего считает, что и отвод, и предоставление - это одно и то же.

Н.А.Дедова справедливо отмечает, что с понятием «предоставление земель» иногда отождествляют отвод земель, хотя это не одно и то же. Отвод земельного участка в натуре (на местности) представляет собой технические действия по обследованию земельного участка, установлению его границ, изготовлению графического плана отводимого земельного участка²⁵. Далее автор приводит высказывания ряда ученых-правоведов по этому поводу. Так, например, Кабатов В.А. считает, что об отводе земельного участка следует говорить в двух смыслах: как об административном акте соответствующего органа государственной власти или управления (акте отвода), на основании которого производится наделение земельным участком в натуре; и как о технических действиях землеустроительных органов по отводу земельных участков в натуре²⁶.

Такого же мнения придерживается и С.В. Быстров Он пишет: "... отвод земельных участков - есть совокупность правовых и технических действий по предоставлению земель организациям, предприятиям, учреждениям и гражданам"²⁷.

Коллектив авторов монографии "Право землепользования в СССР и его виды" считает, что "...отводом земли следует называть землеустроительные действия, так как именно в процессе этих действий осуществляется определение земельного участка, отрезка, отвод и предоставление в пользование. Основанием

²⁴ Земельное право. Учебник // Под ред. С.А.Боголюбова С. А. М.: ООО «ТК Велби». 2002. С. 53.

²⁵ Дедова Н.А. Указ соч. С.30.

²⁶ Кабатов В.А. Государственное управление землями сельскохозяйственного назначения. М., Госюриздат.1958.С.37.

²⁷ Быстров С.В. Отвод и изъятие земельных участков (в городах и поселках городского типа). М., 1966. С.53.

для производства этих действий является решение компетентного органа государства об отводе земли в определенном размере и в определенном месте. В целом же решение об отводе и отвод земли в порядке землеустройства представляют собой единый акт государства по установлению субъективного права на землю»²⁸.

Необходимо на конкретных примерах определить смысл этих двух понятий - «отвод» и «предоставление» - и установить, в каких конкретных случаях между ними ставить знаки «равенства» или «неравенства».

А. А. Рябов считает, что под предоставлением земли следует понимать совокупность юридических действий государственных органов, наделенных полномочием распоряжения земельной собственностью, направленных на установление права землепользования в особом порядке, включающем в себя вынесение решения компетентного органа о предоставлении земли, отвод и выдачу государственного акта на право пользования землей²⁹.

Однако Н.А. Дедова считает, что данное определение носит несколько односторонний характер. Из него следует, что волеизъявление происходит только от органов власти, не включая в институт предоставления земель часть норм процессуального характера, в частности, когда речь идет о ходатайстве граждан и организаций, которое является первичным по отношению к принятию решения государственным органом. По её мнению, понятие предоставления земли можно сформулировать, как последовательно выполняемые и связанные между собой действия компетентных органов государства и местного самоуправления, физических и юридических лиц, осуществляемые в порядке, установленном законом, и направленные на возникновение у конкретного субъекта земельных отношений субъективных прав на конкретный земельный участок³⁰.

²⁸Право землепользования в СССР и его виды. М.,: «Юридическая литература»,1964. С.173.

²⁹Рябов А.А. Предоставление и изъятие земель по советскому праву. Казань: Изд-во Казанского ун-та. 1972.

³⁰Дедова Н.А. Указ. соч.С.30.

О.В. Орешкина отметила, что понятие «предоставление и изъятие земли» - это совокупность последовательно выполняемых и связанных между собой действий компетентных органов и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, осуществляемых в порядке, установленном законом и направленных на возникновение, изменение и прекращение у конкретного субъекта земельного правоотношения прав (права владения, пользования, аренды) на конкретный земельный участок³¹.

Отводом земельного участка называется совокупность правовых и технических действий по определению местоположения, границ и площади земельного участка.

В случае, когда постановлением Правительства Республики Таджикистан или решением председателей областей, городов и районов, в соответствии с их компетенцией выделяются земельные участки конкретному землепользователю для различных целей, можно поставить знак «равенства» между отводом и предоставлением земельного участка, так как в этом случае, одновременно при отводе земельного участка, этот участок предоставляется потенциальному землепользователю. Как было сказано выше, Н.А.Дедова и О.В.Орешкина справедливо охарактеризовали «предоставление земельного участка» как определение действий процедурного характера, направленных на возникновение у конкретного субъекта земельных отношений субъективных прав на конкретный земельный участок. В этом определении внимание акцентировано на конкретном субъекте и конкретном земельном участке.

Но в случае, когда отводимый земельный участок (или совокупность земельных участков) предназначен для нескольких будущих землепользователей, то «отвод земельного участка» - следует считать первичным по отношению к «предоставлению земельного участка».

³¹Орешкина О.В. Правовое обеспечение предоставления и изъятия земель. дисс... к.ю.н. М., 2004.С.148.

Рассмотрим данный вопрос на примере выделения земельного участка (или земельных участков) под расширение приусадебных земель. При выделении земель из сельскохозяйственных угодий постановлением Правительства РТ (в соответствии со ст.29 ЗК РТ) или из земель не пригодных в сельхозпроизводстве, решением председателей областей или городов и районов (ст.26 ЗКРТ) первоначально отводится определенная площадь земель под расширение приусадебного земельного фонда в целом.

Это и есть отвод земель, т.е. первый этап работы, совокупность правовых и технических действий по определению местоположения, границ и площади земельного участка. Значит, в соответствии с правовыми актами, местными органами землеустройства на местности определяются местоположение, границы и площадь отводимых земельных участков.

На втором этапе работы решением председателей городов и районов (в соответствии со ст.71 ЗК РТ) индивидуально выделяется приусадебный земельный участок из отводимых в установленном порядке земель. Здесь уместно употребление слова «предоставление», но на практике, при подготовке проекта или утверждения постановления и решения и в первом, и во втором случаях используют сочетание «предоставление земельного участка». Считаем, что, с точки зрения землеустройства, правильнее было бы использовать эти термины в надлежащих случаях.

После вынесения решения председателя города или района в установленном порядке техническая часть работы (индивидуальная разбивка) выполняется архитектурной службой городов или районов. В соответствии с утвержденным генпланом отводимого земельного участка, гражданам предоставляются земельные участки с указанием их границ на местности. Граждане приступают к строительству после получения ими сертификата на право пользования землей и проекта строительства.

При выделении земельного участка организациям, предприятиям и учреждениям, отвод и предоставление происходят одновременно, т.к. земельный участок предоставляется конкретному субъекту земельного права. При выделении земель гражданам, в зависимости от назначения, отвод и предоставление характеризуются по-разному. Допустим, если выделяемые земли предоставляются для совместного использования (дежканское хозяйство, дачные участки, садоводческие огородничества) и при этом имеют один правоустанавливающий документ на всех, отвод и предоставление земель происходит одновременно. При выделении земель гражданам, каждый из которых в будущем приобретает документ на право пользования землей (сертификат на право пользования землей), первоначально административным актом органа государственной власти производится отвод земель, затем административным актом соответствующего органа государственной власти земельный участок предоставляется конкретному гражданину (на примере предоставления приусадебных участков).

Таким образом, считаем, что п.1 ст.71 ЗК РТ сформулирован некорректно: «Приусадебные земельные участки семьям выделяются председателями городов, районов, областей и Правительством Республики Таджикистан в пределах их компетенций, установленных статьями 26 и 26¹ настоящего Кодекса». В статье неправильно указано - «областей и Правительством РТ», т.к. на первом этапе при отводе реализуют свои полномочия Правительство РТ, председатели областей, а также городов и районов в соответствии со статьями 26, 26¹ и 29 ЗК РТ. Второй этап, а именно: предоставление приусадебных земель конкретно семьям - находится в пределах компетенции председателей городов и районов. Кстати, до внесения изменений в ст. 8 ЗК РТ это входило в компетенцию сельских и городских джамоатов. Это недопонимание (или путаница) - результат того, что нет четкого отличия «отвод» от «предоставление».

Исходя из этого, автор предлагает ст.71 ЗК РТ сформулировать следующим образом: «Приусадебные земельные участки, отводимые в установленном порядке, семьям предоставляются председателями городов и районов».

Необходимо отметить, что в научной и учебной литературе не рассмотрена связь между институтом предоставления и изъятия земель и переводом 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. Чтобы перевести землю из одной категории в другую, необходимо изымать земельный участок (или совокупность земельных участков) у одних землепользователей и предоставлять другим.

В соответствии со ст. 6 ФЗ от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую»³², перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую 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», утвержденных постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30.11.2007 №570³³, отсутствует. Некоторые правовые проблемы, связанные с переводом земель из одной категории в другую в условиях Республики Таджикистан, будут рассмотрены в последующих параграфах.

По результатам изучения и обобщения правового содержания предоставления и изъятия земель можно сделать следующие выводы:

- предоставление и изъятие земельных участков, как самостоятельный институт земельного права Республики Таджикистан, составляет основу функции

³² Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. №52 (часть первая). Ст.5276.

³³ Постановление Правительства Республики Таджикистан от 30.11.2007 №570 «Правила порядка перевода земель из одной категории в другую» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

государственного управления земельным фондом республики, в рамках которой осуществляется реализация полномочий в области перераспределения земель с целью его рационального использования, контроль за надлежащим использованием и охраной земель, изменение целевого назначения земель;

- в условиях исключительной государственной собственности на землю, сохранившейся в Республике Таджикистан, институт предоставления и изъятия земель является главным основанием возникновения, изменения и прекращения права пользования землей. 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;

- связь между предоставлением - изъятием и переводом земель из одной категории в другую проявляется при изменении целевого назначения земель. Предоставление и изъятие земельных участков не всегда влечет за собой перевод земель из одной категории в другую, а последний почти всегда сопровождается изъятием и последующим предоставлением земельных участков.

§ 2. Нормативно – правовые акты, регулирующие предоставление и изъятие земельных участков

Система правовых норм о предоставлении и изъятии земель, как основа возникновения, изменения и прекращения прав на земельный участок, занимает особое место в законодательстве Республики Таджикистан.

Национальная система законодательства, как и в большинстве стран мира, по иерархии состоит из Конституции (основной закон) Республики Таджикистан, конституционных законов, законов (кодексов), подзаконных актов, которые включают в себя указы Президента, постановления Правительства, иные

нормативно-правовые акты центральных и местных органов власти. Нормы земельного права в ряде законов и иных нормативно-правовых актов этой иерархии системы законодательства так или иначе присутствуют.

Конституция Республики Таджикистан – нормативно - правовой акт высшей юридической силы, закрепляющий основы политической, правовой и экономической систем Республики, а также основы правового статуса личности³⁴. Основным законом республики - Конституция был принят 6 ноября 1994 года на всенародном референдуме, и впоследствии в него были внесены изменения и дополнения (в 1999, 2003 и 2016 годы).

Вопрос, связанный с земельными отношениями и юридической судьбой земель, решен и предопределен в Конституции Республики Таджикистан. Нормы предоставления и изъятия земельных участков - как основной источник возникновения, изменения и прекращения права пользования землей - исходят из нормы Конституции. В соответствии со ст.13 Конституции РТ, земля, ее недра, вода, воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства, и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа.

Конституция Таджикистана как высший юридический нормативный правовой акт является источником для иных законов и нормативно-правовых актов в вопросе регулирования общественных отношений, в частности земельных отношений. Нормы ст.13 Конституции РТ впоследствии были закреплены в ст.2 Земельного кодекса РТ, гласящей: «Земля в Республике Таджикистан является исключительной собственностью государства, и государство гарантирует эффективное её использование в интересах народа».

Ш.М. Исмаилов справедливо указывает, что конституционной основой земельного оборота являются ст.13 Конституции РТ от 6 ноября 1994 г., устанавливающая исключительную государственную собственность на землю и

³⁴www.asia-realty.ru/co-zakon-tadjikistan.php.

государственные гарантии эффективного ее использования в интересах народа, а также ст.12, в соответствии с которой государство гарантирует свободу, равноправие и правовую защиту сельскохозяйственной деятельности всех форм собственности, в том числе частной³⁵.

Гражданское законодательство (ст. 239 ГК РТ) также указывает, что земля находится в исключительной собственности государства, при этом особенности осуществления права собственности на землю определяются гражданским, земельным и иным законодательством.

Ввиду того, что в соответствии с вышеизложенными нормативными правовыми актами земля является исключительной собственностью государства, перераспределение земель между субъектами земельных отношений осуществляется посредством института предоставления и изъятия земельных участков. Упомянутые нормы законодательства являются основой исключения права собственности на землю со стороны физических и юридических лиц.

Основным законом, регулирующим земельные отношения, является Земельный кодекс Республики Таджикистан, который имеет приоритет перед иными нормативными правовыми актами, так или иначе регулирующими отдельные вопросы, связанные с нормами земельного права. В частности, в гражданском законодательстве (ГК РТ) имеются нормы земельного права, определяющие основания возникновения, изменения и прекращения прав на земельные участки. В Лесном кодексе Республики Таджикистан³⁶, Водном кодексе Республики Таджикистан³⁷ и в других природоресурсных законодательных актах также содержатся земельно-правовые нормы. При разногласии норм права, в общем и специальном законодательстве применяются

³⁵ Исмаилов Ш.М. Особенности земельного законодательства в Республике Таджикистан// Экологическое право. – 2009. - №5-6. С.75-82

³⁶ Лесной кодекс Республики Таджикистан от 2.08.2011 №761 // Ведомости Верховного Совета РТ. 1993. №13. ст. 243.

³⁷ Водный кодекс Республики Таджикистан от 29.11.2000 №34 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2000. №11. ст.510.

нормы специального законодательства. В нашем случае к специальному законодательству относится законодательство земельное.

Обращаясь к правовым проблемам регулирования земельных отношений в России, С.А. Боголюбов отмечает, что уменьшение разногласий в земельном праве с гражданском праве являются наиболее актуальным и важным. Общие нормы, регулирующие имущественные отношения, закреплены ГК РФ; специальные нормы представлены Земельным, Лесным, Водным кодексами Российской Федерации, иными природоресурсными законами, которые согласно ст. 129 ГК РФ могут ограничивать оборот природных ресурсов и являются, таким образом, приоритетными по отношению к специфическому имуществу - природным ресурсам. Таким образом, в ГК РФ устанавливаются принципы гражданского имущественного оборота, а в природоресурсных законах – детали гражданского оборота природных ресурсов. В случае разночтений между ними должен действовать специальный закон – таково общепринятое правило права³⁸.

Гражданский кодекс Российской Федерации определяет общие рамки оборота земельных участков, в то время Земельный кодекс РФ, исходя из специфики объекта, устанавливает конкретные границы вовлечения земельных участков в гражданский оборот³⁹.

В соответствии с пунктом 2 ст. 241 ГК РФ, основания и порядок возникновения, изменения и прекращения права землепользования, права и обязанности землепользователей, в том числе по отчуждению права землепользования, определяются ЗК РФ.

По поводу предоставления, в том числе приватизации, использования и охраны земель между органами власти, организациями и частными лицами складываются определенные отношения, которые регулируются нормами земельного права. Тем самым возникают земельные правоотношения,

³⁸ Земельное право. Учебник // Под ред. С.А.Боголюбова С. А. М.: ООО «ТК Велби». 2002. С.5

³⁹ Чубуков Г.В. ,Тихомиров М.Ю. Комментарий к земельному кодексу Российской Федерации. М.,2010.

регулируемые нормами земельного, а в необходимых случаях гражданского законодательства (главным образом при сделках с землей)⁴⁰.

И в специальных законодательных актах часто при решении вопросов, связанных с земельными отношениями, делаются отсылки на земельное законодательство. Так и должно быть, т.к. все другие природные ресурсы без земли, как пространственного базиса, не могут существовать. В этой связи С.А.Боголюбов справедливо отмечает, что связь земельного права, регулирующего отношения по поводу использования земли, с водным, лесным, горным правом обусловлено тем, что земля - важнейшая часть всей биосферы, вместилище всех других связанных с нею природных объектов: лесов, вод, животного и растительного мира, полезных ископаемых и иных ценностей недр земли. Без использования земли практически невозможно использование других природных объектов⁴¹.

Исходя из этого соображения, (в соответствии со ст.9 Конституции РФ) земля характеризуется как основа жизни и деятельности народов. Земля является не только основой жизни для деятельности народа, но и основой для других природных ресурсов и созданных на нем недвижимых имуществ, которые связаны судьбой земли.

ЗК РТ, являясь основным законом, регулирующим земельные отношения, в нем институт предоставления и изъятия земель занимает особое место, т.к. возникновение и прекращение этих отношений зависит именно от данного института земельного права. Земельно-правовые нормы, связанные с предоставлением и изъятием земель, в ЗК РТ чаще встречаются и имеют приоритет перед другими нормами.

Третья глава (ст. 22-30) и пятая глава (ст. 37-40) ЗК РТ регулируют предоставление и изъятие земель (прекращение права на земельные участки), а в

⁴⁰ Земельное право в вопросах и ответах.//Под ред. д.ю.н. профессора С. А. Боголюбова. «Проспект» М., 2007.С.32.

⁴¹Земельное право. Учебник // Под ред. С.А.Боголюбова. М.: ООО «ТК Велби». 2002. С.9.

других главах Кодекса при определении компетенции государственных органов и правовых режимов категорий земель рассматриваются вопросы, связанные с ним. Таким образом, предоставление и изъятие земель, как институт земельного права, в земельном законодательстве занимает центральное место.

Так или иначе, преимущественное регулирование земельных отношений осуществляется через призму рычагов управления государством по предоставлению и изъятию земель. Важность института предоставления и изъятия земель predetermined в Республике Таджикистан исключительной собственностью государства на землю.

На основании и во исполнение ряда положений Земельного кодекса РТ приняты иные нормативные правовые акты. Дважды принимался (соответственно в 2001г. и в 2008г.) Закон Республики Таджикистан «О землеустройстве», который регулирует отношения по землеустройству. Одной из целей проведения землеустройства является изъятие и выделение (предоставление) земель, выполнение технической части предоставления и изъятия земель. В процессе межхозяйственного землеустройства осуществляется отвод, предоставление и изъятие земель.

При предоставлении или изъятии земель возникает необходимость индивидуализации земельного участка, то есть его формирование. Без этого невозможен оборот земель. Формирование земельного участка осуществляется в процессе деятельности по ведению земельного кадастра. В соответствии с положением Земельного кодекса Республики Таджикистан (ст.61), целью государственного земельного кадастра является получение достоверных сведений о природном, правовом и хозяйственном положении земель единого государственного земельного кадастра.

Государственный земельный кадастр содержит сведения о земле для организации её рационального использования и охраны, регулирования земельных отношений, обоснования размеров платы за землю, землеустройства,

оценки хозяйственной деятельности. Он выполняет одну из функций управления единым государственным земельным фондом республики. Правила ведения земельного кадастра устанавливаются Правительством Республики Таджикистан. Данные Правила утверждены постановлением Правительства РТ от 3.10.2006 года № 447⁴².

В соответствии с Правилами, объектом ведения государственного земельного кадастра является единый земельный фонд Республики Таджикистан, а предметом – сведения о правильном и рациональном использовании и защиты земель, о всестороннем изучении и оценке природных свойств, правовом положении и использовании земель, об упорядочении земельных отношений.

Сведения о правовом положении земельных участков отражаются в государственной кадастровой книге земель и содержат данные об объектах и землепользованиях, о целевом назначении земельных участков, режиме их использования. Внесение изменений в государственную земельно-кадастровую книгу производится на основании решений соответствующих органов о предоставлении или изъятии земель в пользование после уточнения границ участков в натуре, оформления и выдачи документов, удостоверяющих право на пользование земельным участком⁴³.

В ЗК РТ (ст.71²) указано, что гражданам для организации дополнительного личного подсобного хозяйства, с согласия первичных землепользователей, предоставляются земельные участки в соответствии с нормативными правовыми актами Республики Таджикистан. Таким нормативным правовым актом является Закон Республики Таджикистан «О личном подсобном хозяйстве»⁴⁴, который регулирует правовые основы организации и ведения гражданами личного

⁴² Постановление Правительства Республики Таджикистан от 3.10.2006 №447 «Правила ведения земельного кадастра // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

⁴³ Пункт 16 Правила ведения государственного земельного кадастра. Постановление Правительство РТ от 3.10.2006 №447 // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

⁴⁴ Закон Республики Таджикистан от 8.12.2003 №47 «О личном подсобном хозяйстве» //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2003. №12. ст.675.

подсобного хозяйства, а также меры их поддержки соответствующими органами государственной власти гарантирует гражданам Республики Таджикистан право на организацию личных подсобных хозяйств, их хозяйственную самостоятельность, защиту прав и законных интересов граждан, осуществляющих ведение личного подсобного хозяйства.

В соответствии со ст.4 вышеуказанного Закона, право на организацию и ведение личного подсобного хозяйства возникает у дееспособных граждан Республики Таджикистан при получении в установленном земельным законодательством порядке земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства на праве постоянного бессрочного пользования или использования в пожизненном наследуемом владении.

Закон Республики Таджикистан «О личном подсобном хозяйстве» порядок предоставления земельных участков гражданам для ведения личного подсобного хозяйства отсылает к ЗК РТ.

Следует отметить, что в данном Законе имеются нормы, противоречащие ЗК РТ, которые подробно будут рассмотрены в следующей главе.

После распада Союза Советских Социалистических Республик и образования Республики Таджикистан как суверенного государства на постсоветском пространстве одними из первых нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения в новых условиях, были Законы Республики Таджикистан «О земельной реформе»⁴⁵ и «О дехканском (фермерском) хозяйстве»⁴⁶. При принятии данных законов ещё действовали Конституция и Земельный кодекс Таджикской ССР, при которых нормы земельного права в основном законе Республики и основном земельном законодательстве отражали социалистический уклад жизни. В соответствии с Конституцией Таджикской ССР, в экономике господствовала государственная собственность на средства производства и

⁴⁵ Закон Республики Таджикистан от 5.03.1992 №594 «О земельной реформе» // Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1992. №10. ст.139.

⁴⁶ Закон Республики Таджикистан от 5.03.1992 №544 «О дехканском (фермерском) хозяйстве» // Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1992. №10. ст.112.

отсутствовали различные формы хозяйствования. При принятии упомянутых законов основные требования соответствия законов и иных нормативных правовых актов действующей на то время Конституции игнорировалось.

Несмотря на несоблюдение указанного требования, Законы РТ «О земельной реформе» и «О дехканском (фермерском) хозяйстве» являлись началом новой формы земельных отношений, путем к различной форме хозяйствования, благодаря которой тысячи граждан стали полноправными пользователями земельных участков, о которой во времена Союза невозможно было мечтать.

Впоследствии нормы земельного права, заложенные в указанных законах были закреплены в ЗК РТ и иных нормативных правовых актах. В ст.12 Конституции Республики Таджикистан разрешены различные формы собственности, основы которых составляют земельные участки.

В соответствии с Законом РТ «О земельной реформе», задачами земельной реформы в Республике Таджикистан являются создание условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирование многоукладной экономики, рациональное использование и охрана земель в целях увеличения производства сельскохозяйственной продукции. Преобразования структуры сельскохозяйственных организаций и предприятий, независимо от подчинённости, осуществляется путем создания дехканских хозяйств, хозяйственных ассоциаций, производственных кооперативов и других форм хозяйствования с согласия трудовых коллективов.

В Республике Таджикистан земельная реформа проходила в основном по пути организации дехканских хозяйств.

Закон Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» определяет экономические, социальные и правовые основы организации и деятельности дехканских (фермерских) хозяйств, их ассоциации на территории Республики Таджикистан. Закон гарантирует гражданам право на создание дехканских (фермерских) хозяйств на территории Республики Таджикистан,

хозяйственную самостоятельность, содействие в их деятельности, защиту государством их законных интересов и прав свободного кооперирования.

Ш.М. Исмаилов отмечает, что на современном этапе земельной реформы важнейшей задачей при выборе стратегии и тактики дальнейшего развития земельных отношений, в том числе в аграрной сфере, являются дехканские хозяйства. Дехканское (фермерское) хозяйство – новый уклад сельскохозяйственного производства. Оно немислимо без земли как главного средства производства сельскохозяйственной продукции⁴⁷.

В соответствии с нормами первого Закона РТ «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (1992г.), дехканское хозяйство является самостоятельным субъектом с правом юридического лица. Ещё дважды - в 2002 и 2009 годах, были приняты Законы РТ «О дехканском (фермерском хозяйстве), в которых было зафиксировано, что дехканские хозяйства осуществляют свою деятельность без образования юридического лица.

По поводу становления и развития законодательства об организации и деятельности дехканских хозяйств Дж.С. Муртазокулов отмечает, что важным в таджикской правовой доктрине является то, что правовые принципы и формы правового регулирования организации и деятельности дехканских (фермерских) хозяйств вводились в законодательное регулирование неосознанно, стихийно, со многими пробелами и проблемами правового регулирования. Свидетельством явилось принятие Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» в 1992 г. И затем разработка и принятие аналогичного по названию, но отличающегося коренным образом, в чем- то противоположного по своей сути, закона в 2002 году, который на данный момент уже заменен новым законом (2009г.) с однозначным потенциалом⁴⁸.

⁴⁷Эл.ресурс. www.eurasialaw.ru/undex.php. ЕврАзЮж. №3(10) 2009. Аграрное право. Исмаилов Ш.М. Правовое регулирование деятельности дехканских(фермерских) хозяйств в РТ.

⁴⁸Муртазокулов Дж.С. Гражданско-правовые проблемы организации и деятельности дехканских (фермерских) хозяйств в Таджикистане. М., 2012. С.5.

Следует отметить, что в 2016 году был принят Закон Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве»⁴⁹ в новой редакции, четвертой по счету за последние 25 лет. В соответствии с данным Законом, дехканское хозяйство создаётся одним лицом или группой физических лиц в следующих формах:

- без образования юридического лица, с численностью его членов от 1 до 50 человек;
- с образованием юридического лица без учета количества членов.

Таким образом, законодатель опять, как и в начале земельной реформы, усложнил форму организации дехканского хозяйства.

В Российской Федерации первыми нормативными правовыми актами, которые дали старт земельной реформе, являются Законы РСФСР «О земельной реформе»⁵⁰, «О крестьянском хозяйстве»⁵¹, «О собственности»⁵², в соответствии с которыми был исключен институт исключительной государственной собственности на землю и на законодательном уровне вводилась частная собственность на земле. За исключением разрешения частной собственности на земле, другие вопросы, решаемые земельной реформой в РФ, аналогичны земельной реформе, проводимой в РТ.

На основании и во исполнение Законов Республики Таджикистан «О земельной реформе» и «О дехканском (фермерском) хозяйстве» был принят ряд подзаконных актов. Указами Президента РТ от 9.10.1995 №342⁵³ и от 1.12.1997 №874⁵⁴ было выделено 75 тысяч гектаров земель для личного подсобного

⁴⁹ Закон Республики Таджикистан от 15.03.2016 №1289 «О дехканском (фермерском) хозяйстве»// Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

⁵⁰ Закон РСФСР от 23.11.1990 «О земельной реформе» // ВСНД и ВС РСФСР. 1990. №26.Ст.327.

⁵¹ Закон РСФСР от 22.11.1990 №348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве. consultant.ru.

⁵² Закон РСФСР от 24.12.1990 №443-1 «О собственности в РСФСР» consultant.ru.

⁵³ Указ Президента Республики Таджикистан от 9.10.1995 №342 «О выделении 50 тыс. гектаров земель для личного подсобного хозяйства граждан» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерство юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

⁵⁴ Указ Президента Республики Таджикистан от 1.12.1997 №874 «О выделении 25 тыс. гектаров земель для личного подсобного хозяйства граждан» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

хозяйства граждан. Цель распределения указанных земель - обеспечение населения сельскохозяйственной продукцией.

После распада Союза политическая обстановка в республике настолько накалялась, что результатом стала гражданская война, которая продолжалась в течение пяти лет (1992 -1997 гг.), что, несомненно, отрицательно повлияло на благосостояние населения, остро ощущалась нехватка сельскохозяйственной продукции. Именно вышеуказанные Указы сыграли огромную роль в выходе населения страны из кризисного состояния, связанного с дефицитом продуктов потребления. В народе эти Указы называют «историческими», а выделенные земельные участки «президентскими».

В соответствии с Указом Президента Республики Таджикистан от 25.06.1996 №522 «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций»⁵⁵ в целях эффективного и рационального использования земельных и водных ресурсов, увеличения сельскохозяйственной продукции сельскохозяйственные предприятия и организации были преобразованы в дехканские хозяйства и другие формы хозяйствования, отвечающие требованиям рыночной экономики. Данным Указом одновременно для реализации поставленных задач был образован самостоятельный уполномоченный государственный орган по землеустройству (Комитет по земельным ресурсам и землеустройству при Правительстве Республики Таджикистан).

В соответствии со ст.22 ЗК РТ, постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1.09.2005 №342 были приняты «Правила об отводе земельных участков для физических и юридических лиц»⁵⁶. Настоящие Правила устанавливают порядок предоставления и рассмотрения ходатайств физических и юридических лиц о предоставлении и изъятии земельных участков. Эти Правила

⁵⁵ Указ Президента Республики Таджикистан от 25.06.1996. №522. «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

⁵⁶ Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1.09.2005 №342 «Об утверждении Правила об отводе земельных участков для физических и юридических лиц»// Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерство юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

будут рассмотрены более подробно при исследовании вопроса о предоставлении и изъятии земельных участков в сельскохозяйственных целях и строительстве.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

- После распада Союза ССР и появления на карте мира самостоятельного суверенного государства Таджикистан назрела объективная необходимость реформирования аграрного комплекса. Почти все страны постсоветского пространства одно за другим отказались от социалистического уклада экономики и приступили к постепенному переходу к рыночной экономике. Отказ государства от монополий в аграрном секторе, сельскохозяйственных предприятий (колхозов и совхозов) и соответственно от государственной поддержки привел к невозможности деятельности сельскохозяйственных субъектов по порядкам, существующим во времена Союза. Для реализации рыночной экономики, в частности аграрной и земельной реформы, назрела необходимость создания правовой базы.

- Несмотря на несовершенство первых законов, которые были направлены на реформы аграрного сектора и земельных отношений, они стали началом законодательной базы для реформирования аграрного комплекса и перехода к различным формам хозяйствования. По причине сложности внутривнутриполитической обстановки в стране (гражданская война), принятые на начальном этапе нормативно-правовые акты на должном уровне не способствовали проведению реформы земель. Законы Республики Таджикистан «О земельной реформе» и «О дехканском (фермерском) хозяйстве» являются началом аграрной и земельной реформы в Республике Таджикистан.

- Принятие Конституции Республики Таджикистан (1994) и ЗК РТ (1996) послужило основным источником земельного права, возникновения, изменения и прекращения земельных отношений в новых условиях, стало основой для нормативно - правовой деятельности в области земельного законодательства.

- На основании и во исполнение первых законов в начале реформ, особенно во второй половине 90-х годов, были приняты иные нормативные правовые акты, которые стали катализатором земельной реформы. В результате была начата реорганизация сельскохозяйственных предприятий, на базе которых были созданы дехканские хозяйства, кроме того, большому количеству населения были предоставлены земельные участки для организации личного подсобного хозяйства. Со стороны населения положительно были восприняты результаты земельной реформы именно в этот период. Этот же период характеризуется активностью института предоставления и изъятия земель, т.к. было предоставлено большое количество земельных участков гражданам.

- Земельно-правовые нормы предоставления и изъятия земель, кроме земельного законодательства, имеют место и в иных нормативно – правовых актах. Но иные нормативные правовые акты для реализации процесса предоставления или изъятия земель в основном отсылают к нормам земельного законодательства.

- 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 земельному законодательству Республики Таджикистан.

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

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

2) 1999-2008гг. 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.

Следует отметить, что современные нормативные правовые акты Республики Таджикистан, регулирующие земельные отношения, содержат правовые пробелы и противоречия. Следовательно, земельное законодательство Республики Таджикистан, особенно, в части регулирования предоставления и изъятия земельных участков, требует совершенствования.

§ 3. Полномочия органов государственной власти в области предоставления и изъятия земельных участков

В соответствии со ст. 9 Конституции Республики Таджикистан, государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Таджикистан является унитарным государством, и исполнительные органы государственной власти состоят из центральных и местных органов.

Система исполнительных органов государственной власти - совокупность органов, которые находятся в отношениях соподчиненности (иерархических отношениях), реализует самостоятельно и во взаимодействии функции государственного управления, которые делятся на центральные и местные органы государственной власти.

Центральные органы государственной власти – органы, которые на основе полномочий, возложенных на него Президентом Республики Таджикистан или Правительством Республики Таджикистан, осуществляют функции по выработке и реализации государственной политики в установленной сфере деятельности и

иные исполнительные функции в соответствии с нормативными правовыми актами Республики Таджикистан⁵⁷.

Центральными органами государственной власти РТ являются:

- Правительство РТ;
- исполнительный аппарат Президента РТ;
- министерства и государственные комитеты РТ;
- органы при Правительстве РТ;
- консультативно - совещательные органы при Президенте и Правительстве РТ.

Местные исполнительные органы государственной власти состоят из местных исполнительных органов государственной власти Горно- Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов. Местными исполнительными органами государственной власти, а также местными представительными органами государственной власти руководит председатель, соответственно Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов, которого назначает и освобождает Президент РТ.

Низшим звеном административно- территориальной единицы Республики Таджикистан являются сельские и поселковые джамоаты. Сельские и поселковые джамоаты с одной стороны, в соответствии с Законом Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел»⁵⁸ являются органами самоуправления, а с другой - выполняют исполнительно - распорядительные функции, возложенные на них местными органами государственной власти районов (городов) в пределах их компетенции.

Л.Т. Чихладзе справедливо отмечает, что в государствах - участниках СНГ формируется административная модель местного самоуправления, где исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления испытывают

⁵⁷ Закон Республики Таджикистан от 16. 04. 2012 №828 «О системе органов государственного управления Республики Таджикистан» // АхбориМаджлиси Оли Республики Таджикистан. 2012. №4. Ст.278.

⁵⁸Закон Республики Таджикистан от 5.08.2009 №549 «Об органах самоуправления поселков и сел» //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2009. №7-8. ст. 503.

на себе непосредственное влияние исполнительных органов государственной власти. Тем самым исполнительный орган местного самоуправления может выполнять определенные функции государственной администрации особенно на низовом уровне. Это, в частности, характерно для Белоруссии, Узбекистана, Казахстана, Таджикистана, Украины. Здесь исполнительный орган занимает двойственное положение. С одной стороны, он рассматривается как составная часть местного самоуправления, а с другой - как низовое звено исполнительной вертикали, ответственное за выполнение порученных ему сверху дел (реализация на соответствующей территории общегосударственных нормативных актов, обеспечение порядка и безопасности, регистрация актов гражданского состояния, выдача различных разовых разрешений и т.д.)⁵⁹.

Если исходить из политико-правовой природы местного самоуправления, то оно не является государственной властью, и служба в органах местного самоуправления по логике вещей не должна приравниваться к государственной. Зависимость и переплетение с органами государственной власти нарушает самоуправленческую природу органов местного самоуправления⁶⁰.

И.А. Павловский отмечает, что функции государственного земельного управления - это виды деятельности государственных органов исполнительной власти, необходимые для исполнения земельного законодательства:

- 1) нормативно - правовое регулирование;
- 2) предоставление и прекращение прав на земельные участки;
- 3) землеустройство;
- 4) территориальное планирование и зонирование;
- 5) учет земель и ведение земельного кадастра;
- 6) регистрация прав на земельные участки;

⁵⁹ Чихладзе Л.Т. Исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти в государствах-участниках СНГ/ Вестник Московского университета им. С. Ю. Витте. Юридические науки .2013 ¹ 1(2). С.4-5.

⁶⁰ Мухторов К.Т. Конституционно – правовые основы организации местного самоуправления в Республике Таджикистан. автореф. дисс... к. ю. н. Москва-Душанбе, 2012.

7) контроль за использованием и охраной земель, включая мониторинг⁶¹.

Исполнительные органы государственной власти 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.

Компетенция государственного органа понимается как совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения. Конкретное полномочие органа считается юридически закрепленным за ним правом и одновременно, как правило, обязанностью по принятию правовых актов, иных мер, направленных на выполнение задач и функций данного органа. К предметам ведения относятся «вопросы в рамках, которых субъект реализует свою власть»⁶².

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.

Полномочия законодательного органа государственной власти в области земельных отношений закреплены только в одной статье ЗК РТ. Высшим представительным и законодательным органом Республики Таджикистан является Маджлиси Оли – парламент Республики Таджикистан, который состоит из двух палат - Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон.

В соответствии со ст.4. ЗК РТ к компетенции Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан в области регулирования земельных отношений относятся образование, упразднение и изменение границы административно – территориальных единиц (Горно-Бадахшанская автономная область, областей, городов, районов, поселков и сел), а к компетенции Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан относятся образование территорий с особым правовым режимом, установление и изменение их границ.

⁶¹ www.eurasialegal.info/index.php. Евроазиатский журнал №3 (34) 2011.

⁶² Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.1998.С.160.

Правовые основы и принципы порядка решения вопросов административно – территориального устройства, компетенцию и полномочия органов государственной власти и самоуправления поселков и сел в решении вопросов создания и упразднения административно–территориальных единиц, населенных пунктов, установления и изменения их границ – всё перечисленное регулируются Конституционным законом Республики Таджикистан «О порядке решения вопросов административно – территориального устройства Республики Таджикистан»⁶³. В основном решение упомянутых вопросов находится в компетенции законодательных и представительных органов субъектов власти Таджикистана - высшего законодательного и представительного органа – Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан и местных представительных органах государственной власти.

Правительство РТ, как орган государственной власти, занимает особое место в регулировании земельных отношений, в частности по вопросу предоставления и изъятия земельных участков. В соответствии со ст.5 ЗК РТ, к компетенции Правительства Республики Таджикистан в области регулирования земельных отношений, наряду с другими вопросами относятся следующие:

- изъятие и предоставление земельных участков на территории Республики Таджикистан в общегосударственных целях;
- установление порядка предоставления землепользователям безвозмездного и возмездного права пользования земельными участками с правом отчуждения, размера земельных участков, подлежащих безвозмездному или возмездному предоставлению, минимального размера земельного участка, не подлежащего разделению, порядка предоставления (приобретения) и изъятия земельных участков.

⁶³ Конституционный закон РТ от 28.02.2013 №482 «О порядке решения вопросов административно – территориального устройства Республики Таджикистан» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2013. № 3. ст.177.

В законодательстве решение вопроса полномочий органов государственной власти в области предоставления и изъятия земель и того, на каком уровне власти этот вопрос решается, связан с категорией и видами земель.

В соответствии со ст. 3 ЗК РТ, все земли в Таджикистане составляют единый государственный земельный фонд и в зависимости от целевого назначения подразделяются на следующие категории:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов);
- 3) земли промышленности, транспорта, связи, оборонного и иного назначения;
- 4) земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко – культурного назначения;
- 5) земли государственного лесного фонда;
- 6) земли государственного водного фонда;
- 7) земли государственного запаса.

Категории земель указываются в следующих документах:

- а) в государственном земельном кадастре;
- б) в регистрационной поземельной книге;
- в) в постановлениях органов исполнительной власти о предоставлении земель;
- г) в документах, утверждающих права пользования на землю.

Обычно под видами земель в землеустроительной деятельности подразумевают виды сельскохозяйственных угодий, к которым относятся: пашни, многолетние насаждения (сады, виноградники, тутовники, цитрусовые и др.), залежи и пастбища – они, в свою очередь, бывают орошаемые и богарные. Все остальные земли, не относящиеся к указанным землям, в совокупности являются несельскохозяйственными землями, которые указываются в основном в

постановлениях исполнительных органов государственной власти при предоставлении и изъятии земель. Такой подход обусловлен тем, что на практике считают земли, не относящиеся к сельскохозяйственным угодьям, равноценными. Но в государственном земельном кадастре при государственном учете земель и на плановом – картографическом материале и в экспликациях земель учитываются все земли: сельскохозяйственные угодья и несельскохозяйственные земли, к которым относятся земли, находящиеся под постройками, дорогами, оросителями, лесами, кустарниками, оврагами и прочими неиспользуемыми землями.

Таким образом, виды земель в узком понятии – это виды сельскохозяйственных угодий, а в широком понятии - все земли, включая земли сельскохозяйственных угодий и расшифровку несельскохозяйственных земель по видам.

Критериями разграничения полномочий органов государственной власти являются категория и виды земель.

Правительство Республики Таджикистан имеет неограниченные полномочия в области предоставления и изъятия земель. По согласованию с местными исполнительными органами государственной власти районов, городов, областей и уполномоченным государственным органом регулирования земельных отношений, оно предоставляет в бессрочное и срочное пользование, в аренду земельные участки из всех категорий и видов земель, независимо от размера (ст.26¹ ЗК РТ). Законодатель указывает, что Правительство Республики Таджикистан, независимо от категории земель, их видов и их размера, выделяет земельные участки для различных целей. Отсюда вытекает, что местные исполнительные органы государственной власти областей, городов и районов в пределах своей компетенции предоставляют земельные участки, а все остальное («по остаточному принципу»), не входящее в их компетенцию, осуществляется Правительством Республики Таджикистан. Несмотря на нормы ст.26¹ ЗК РТ, где в полном объеме указаны полномочия Правительства Республики Таджикистан,

законодатель в ст.29 ЗК РТ указывает особенности предоставления отдельных видов земель для несельскохозяйственных нужд.

В соответствии с нормами данной статьи ЗК РТ, при необходимости предоставление отдельных видов земель из нижеперечисленных категорий земель осуществляется только Правительством Республики Таджикистан:

а) из категорий земель сельскохозяйственного назначения и государственного запаса (пашни, многолетние насаждения, питомники, сенокосы и пастбища);

б) из категории земель населенных пунктов (национальные парки, парки культуры и отдыха, ботанические сады и другие виды садов, леса первой категории, памятники природы, оздоровительные объекты, земли историко-культурного назначения, научно-опытные площадки, научно-исследовательские учреждения, за исключением легких построек, без изменения целевого назначения, для обслуживания этих земель и граждан;

в) из категории земель государственного лесного фонда и государственного водного фонда (пашни, земли многолетних насаждений, плантации, питомники, сенокосы, пастбища и леса первой категории).

Правительство Республики Таджикистан в основном выделяет земельные участки из сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд, а для сельскохозяйственных целей предоставляются земельные участки в неограниченном размере на основании постановлений местных исполнительных органов государственной власти. Этот признак является характерной чертой полномочий Правительства Республики Таджикистан в области изъятия и предоставления земель. В тоже время законодатель местным исполнительным органам государственной власти дает право предоставлять земель для несельскохозяйственных нужд в основном из земель, неиспользуемых в сельскохозяйственном и лесохозяйственном производстве, в пределах определенного размера земельных площадей.

Предоставление и изъятие земель косвенно связано с трансформацией угодий, при этом в первом случае, субъект права на земельный участок изменяется, а при трансформации угодий его перевод может происходить при сохранении субъекта права (или при его изменении) на земельный участок. Перевод высокоценных угодий в малоценные: пашни, многолетние насаждения, сенокосы и пастбища в несельскохозяйственный вид земель сельскохозяйственного назначения и перевод пашен и земель многолетних насаждений в сенокосы и пастбища, а также перевод всех видов орошаемых земель в богарные земли - производится постановлением Правительства Республики Таджикистан.

Перевод малоценных в высокоценные угодья: сенокосов, пастбищ и других видов земель в пашни и земли многолетних насаждений, независимо от площади этих земель, перевод пашен в земли многолетних насаждений, и наоборот, а также перевод всех видов богарных земель в орошаемые земли - производится решением местного исполнительного органа государственной власти района (города) (ст.9¹ЗК РТ).

В соответствии с пунктами «а» и «в» ст.29 ЗК РТ, при предоставлении земель для несельскохозяйственных нужд земли сельскохозяйственного назначения или лесохозяйственного назначения выбиваются соответственно из сельскохозяйственного или лесохозяйственного оборота. Сущность изъятия и предоставления земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных нужд и перевод сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные земли заключается в уменьшении ценных угодий. Следовательно, уменьшение, изъятие, предоставление ценных земель и их перевод в малоценные обоснованно находится исключительно в полномочии Правительства Республики Таджикистан.

Нормы ст.26¹ и ст.29 ЗК РТ направлены на реализацию полномочий Правительства РТ в области предоставления земель, где, в соответствии с

нормами ст. 26¹ ЗК РТ, Правительство РТ имеет неограниченные полномочия, а в ст.29 ЗК РТ выделяются особенные случаи предоставления отдельных видов некоторых категорий земель для несельскохозяйственных нужд. Из чего исходит законодатель, особо выделяя в ст. 29 ЗК РТ, некоторые категории и виды земель - непонятно. Например, в пункте «а» ст.29 ЗК РТ указываются все виды сельскохозяйственных угодий, за исключением залежи, когда она равнозначна пашне. Пашня, которая в течение одного и более года не использовалась по объективным причинам, начиная с осени, для посевов сельскохозяйственных культур в установленном порядке, может быть переведена в залежи. На практике предоставление земли для несельскохозяйственных нужд из залежных земель осуществляется на основании постановления Правительства Республики Таджикистан. В пункте «б» ст.29 ЗК РТ в категории земель населенных пунктов не указаны сельскохозяйственные угодья, которые могут быть расположены в черте населенных пунктов. В данной статье Кодекса нормы о категории земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения отсутствуют, но в то же время присутствуют нормы относительно аналогичных земель расположенных в категории земель населенных пунктов.

До внесения дополнений в ЗК РТ и включения в него ст. 26¹ полномочие Правительства Республики Таджикистан регулировали нормы ст. 29 ЗК РТ. Считаем, что до внесения изменений и дополнений в ЗК РТ существующие нормы регулирующие полномочия Правительства Республики Таджикистан, были более однозначными и корректными, их применение не вызывало правовых коллизий. При рассмотрении полномочий местных исполнительных органов государственной власти выяснилось, что такие правовые пробелы в полномочиях Правительства Республики Таджикистан также имеют место.

Подытоживая описание полномочий Правительства Республики Таджикистан в области предоставления земельных участков необходимо отметить, что при включении норм ст.26¹ в ЗК РТ, необходимость в положениях

ст.29 ЗК РТ отпадает, следовательно, рекомендуется исключить данную статью. Поскольку вопросы, связанные с распоряжением земельных участков, которые находятся за пределы компетенции местных исполнительных органов государственной власти, реализуется Правительством Республики Таджикистан (в соответствии со ст.26¹ ЗК РТ) независимо от категории и видов земель.

В соответствии со ст.7 ЗК РТ, в ведению местных исполнительных органов государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов в пределах административной границы в области регулирования земельных отношений подлежат:

- организация и осуществление землеустройства, утверждение землеустроительной документации, связанной с выполнением работ, имеющих региональное значение и на землях, отнесенных к их ведению, ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

- предоставление земельных участков для сельскохозяйственного производства;

- предоставление, изъятие и закрепление земель для несельскохозяйственных нужд;

- защита прав землепользователей;

- прекращение права пользования земельным участком в установленном законодательством порядке;

- безвозмездное или возмездное предоставление физическим и юридическим лицам прав пользования земельными участками с правом отчуждения в порядке, установленном Правительством Республики Таджикистан.

Как было сказано ранее, полномочия местных исполнительных органов государственной власти в области предоставления и изъятия земель также, как и полномочия Правительства Республики Таджикистан, зависят от категории и вида земель, в отношении которых принимаются решения об изъятии и предоставлении. Так, например, предоставление ценных угодий, при котором они

в будущем будут использованы как менее ценные, имеет свои особенности: более ценные угодья предоставляются Правительством РТ, а менее ценные - местными исполнительными органами государственной власти. Решение юридической судьбы земельных участков в зависимости от ценности и значимости связано с иерархичностью вертикальной власти: чем выше по ценности земельные участки, тем вышестоящие органы государственной власти распоряжаются этими земельными участками, и, наоборот, чем ниже по ценности земельные участки – ими распоряжаются нижестоящие органы государственной власти.

Полномочия местных исполнительных органов государственной власти в области предоставления и закрепления земельных участков ЗК РТ регулируются отдельной статьей, в зависимости от категории единого государственного земельного фонда. Предоставление земельных участков от закрепления отличается тем, что при предоставлении земельный участок изымается у собственника земли – государства, а при закреплении право на земельный участок переходит от одного субъекта права пользования землей к другому, при этом целевое назначение (разрешенное использование) земель не изменяется. Отвод и предоставление являются первичными в отношении к закреплению.

В соответствии со ст.26 ЗК РТ, местные исполнительные органы государственной власти районов и городов, по согласованию с местным органом по землеустройству предоставляют в бессрочное, срочное и пожизненное наследуемое пользование, а также в аренду земельные участки из следующих категорий земель:

а) из категории земель сельскохозяйственного назначения и категории земель государственного запаса для сельскохозяйственных нужд независимо от размера земельного участка, а для несельскохозяйственных нужд, за исключением видов земель, указанных в статье 29 ЗК РТ для этих категорий, в размере до 10 гектаров;

б) из категории земель государственного лесного фонда и категории земель государственного водного фонда, за исключением земель лесов первой категории

для сельскохозяйственных нужд в размере до 10 гектаров, а для несельскохозяйственных нужд, с учетом требований статьи 97 ЗК РТ, за исключением видов земель, указанных в статье 29 ЗК РТ, для данных категорий, до 5 гектаров;

в) из категории земель населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов), за исключением видов земель, указанных в статье 29 ЗК РТ, по отношению к данной категории, для нужд данной категории до 10 гектаров;

г) из категории земель промышленности, транспорта, связи, обороны и других категорий для нужд данной категории до 10 гектаров;

д) из категории земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко - культурного назначения, без изменения целевого назначения каждого вида земель этой категории в размере до 5 гектаров.

Закрепление земельных участков осуществляется независимо от размера земельного участка.

Местные исполнительные органы государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области и областей предоставляют в бессрочное и срочное пользование земельные участки из вида земель всех категорий, за исключением земель, указанных в статье 29 ЗК РТ, в размере до 20 гектаров, по согласованию с местными исполнительными органами государственной власти районов, городов и местными органами по землеустройству.

Рассмотрим полномочия местных исполнительных органов государственной власти в области предоставления земель из каждой категории земель. Предоставление земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения и государственного запаса для сельскохозяйственных нужд полностью находится в компетенции местных исполнительных органов государственной власти районов (городов), которые предоставляют земельные участки независимо от их площади.

Местные исполнительные органы государственной власти районов или городов могут предоставлять земельные участки, за исключением пашни, многолетних насаждений, питомников, пастбищ и сенокосов в размере до 10 гектаров, причем такой объект, как залежь, в этой норме законодательства не упоминается. Но ведь залежь - это один из видов сельскохозяйственных угодий, который, по сравнению с другими сельскохозяйственными угодьями, (такими, как пастбища и сенокосы), является более ценным их видом.

Норма, предусматривающая предоставление земель для использования в указанных целях до 10 гектаров, является спорной, и ее реализация порождает много вопросов. Следует ли предоставлять земельные участки до 10 гектаров в целом по району или только одному землепользователю, в течение какого срока или одним решением компетентного органа. То есть должно ли быть предоставление 10 гектаров однократным, или предоставление этой площади может повторяться несколько раз. Допустим, что постановлением председателя района выделяются земельные участки размером до 10 гектаров из конкретного хозяйства, а спустя некоторое время вновь предоставляют столько же земель из данного хозяйства, и в этих отдельно взятых случаях никакого противоречия с законом не наблюдается.

Эти и другие вопросы возникают по причине нечеткости изложения нормы закона, в каждом хозяйстве имеется несколько сотен гектаров земли, соответствующих требованиям нормы пункта «а» ст.26 ЗК РТ, в части предоставления земель для несельскохозяйственных нужд.

Следует отметить, что аналогичные нормы содержал (ст.13) Земельный кодекс РСФСР⁶⁴, а Земельный кодекс Таджикской ССР⁶⁵ при предоставлении земель установил предельные размеры земельных участков на одного землепользователя.

⁶⁴ Земельный кодекс РСФСР от 1.07.1970. www.neoexpert.ru/node/1646

⁶⁵ Земельный кодекс Таджикской ССР от 17.12.1970. Душанбе: Ирфон, 1986. 240 стр. На тадж, русском и узбекском языках.

В соответствии с пунктом «б» ст. 26 ЗК РТ, из категории земель государственного лесного и водного фонда для сельскохозяйственных нужд, за исключением лесов первой категории, предоставляются земельные участки размером до 10 гектаров. Местные исполнительные органы государственной власти уполномочены предоставлять земельные участки для несельскохозяйственных нужд, за исключением пашни, многолетних насаждений, плантаций, питомников, пастбищ, сенокосов и лесов первой категории размером до 5 гектаров. Другой ограничительной нормой выделения земельных участков из категории земель государственного водного фонда является требование, в соответствии с которым в пределах полосы по берегам водоемов не допускается возведение сооружений, препятствующих использованию земель водного фонда по назначению.

При предоставлении земельных участков из категории земель государственного лесного фонда для несельскохозяйственных (и даже сельскохозяйственных нужд) одновременно может происходить перевод земель в другую категорию. В этом случае вышеизложенные нормы п. «б» ст.26 ЗК РТ противоречат пункту 1 статьи 28 Лесного кодекса Республики Таджикистан, в соответствии с которым перевод земель государственного лесного фонда в земли других категорий, не связанных с лесным хозяйством и (или) изъятие земель государственного лесного фонда для государственных нужд осуществляется Правительством Республики Таджикистан. Если руководствоваться нормами Лесного кодекса Республики Таджикистан, местные исполнительные органы государственной власти могут изымать и предоставлять земельные участки только внутри данной категории земель, а в ЗК РТ при предоставлении земель из земель государственного лесного фонда такая норма отсутствует.

Чтобы избежать противоречий, считаем необходимым нормы, касающиеся полномочий исполнительных органов государственной власти в области предоставления земельных участков из земель государственного лесного фонда

привести в ЗК РТ и ЛК РТ в соответствие, при этом, т.к. предоставление и изъятие является институтом земельного права, считать приоритетными нормы Земельного кодекса.

При предоставлении земельных участков из категории земель населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов) в соответствии с пунктом «в» ст. 26 и ссылкой ст. 29 ЗК РТ, также возникает вопрос, т.к. изъятие земель из некоторых видов земель решен неоднозначно. Так, к категории земель населенных пунктов могут относиться сельскохозяйственные угодья, но в ст. 29 ЗК РТ, где указаны полномочия Правительства Республики Таджикистан, нормы о предоставлении земель из этих видов земель данной категории отсутствуют.

Следовательно, сельскохозяйственные угодья из земель населенных пунктов предоставляются для несельскохозяйственных нужд местными исполнительными органами государственной власти районов и (или) городов. Думается, что сельскохозяйственные угодья, в составе какой бы категории земель не были, имеют приоритет перед другими видами угодий. Из норм ЗК РТ вытекает, что предоставление сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд из одних категорий земель возложено на Правительство РТ, а из других - на местные исполнительные органы государственной власти районов (городов).

Кстати, кроме категории земель сельскохозяйственного назначения, государственного лесного, водного фонда и государственного земельного запаса в остальных категориях (в том числе в категориях земель населенных пунктов), особые процедуры предоставления земель по признакам сельскохозяйственных и несельскохозяйственных нужд отсутствуют. Для категории земель населенных пунктов, категории земель промышленности, транспорта, связи, обороны и категории земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения предоставление земель осуществляется местными исполнительными органами государственной власти только для нужд данной категории.

Таким образом, предоставление земель из категории земель населенных пунктов; промышленности, транспорта, связи и обороны; природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения осуществляется соответственно только для нужд этих категорий, в пределах указанных в законе максимальных размеров.

Местные исполнительные органы государственной власти не уполномочены предоставлять земельные участки с переводом земель из одной категории в другую, т.к. в отношении каждой из перечисленных категорий земель нормами ЗК РТ установлено, что предоставление участков может осуществляться или «для нужд данной категории» или «без изменения целевого назначения каждого вида земель». Таким образом, для предоставления земельного участка необходимо первоначально решить вопрос о переводе земель из одной категории в другую, с целью изменения его (земельного участка) целевого назначения.

В земельном законодательстве Республики Таджикистан неоднозначно решен вопрос о переводе земель из одной категории в другую и из одного вида земель в другой по инициативе исполнительных органов государственной власти. 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.

Упомянутые выше примеры неоднозначности толкования норм земельного законодательства, юридические коллизии и правовые пробелы затрудняют правоприменительную деятельность исполнительных органов по предоставлению и изъятию земель.

Местные исполнительные органы государственной власти районов (городов), находящиеся в административной границе городов (районов), представляют предложения в соответствующие вышестоящие местные исполнительные органы государственной власти о выделении земельных участков и их закреплении земельных участков независимо от размера.

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 соответствии с п.2 ст.9 ЗК РФ, Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственностью). Согласно с п.2 ст.10 ЗК РФ, субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации. В соответствии с п.2 ст.11 ЗК РФ, органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Здесь необходим переход от рассмотрения вопросов о предоставлении участков к вопросам прекращения прав на земельные участки.

Местный исполнительный орган государственной власти районов (городов) принимает решение о прекращении права пользования земельным участком по следующим основаниям: письменный отказ от земельного участка, подписанный землепользователями; прекращение деятельности землепользователей; истечение срока, на который был предоставлен земельный участок; изъятие земель для государственных или общественных нужд в случаях, предусмотренных земельным законодательством.

Принудительное прекращение права пользования земельным участком производится только на основании решения суда (ст.39 ЗК РТ) в следующих случаях: не использование 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. Основания, условия и порядок изъятия земельных участков более подробно будут рассмотрены отдельно.

В компетенцию джамоатов в области регулирования земельных отношений в пределах черты сельских населенных пунктов входят:

- а) представление предложений в местные исполнительные органы государственной власти городов и районов о предоставлении земельного участка;
- б) установление и утверждение земельного приусадебного налога;
- в) составление хозяйственной книги, ведение списков землепользователей и договоров аренды, а также регулирование приусадебных земель и земель для личных подсобных хозяйств граждан;
- г) контроль за использованием и охраной земель (ст.8 ЗК РТ).

Джамоаты вносят предложения в местные исполнительные органы государственной власти городов и районов в основном для предоставления приусадебных земельных участков и земель для личных подсобных хозяйств граждан.

До внесения дополнений и изменений в ЗК РТ⁶⁶ джамоаты после отвода земельных участков в установленном порядке непосредственно сами

⁶⁶ Закон Республики Таджикистан от 18.06.2008 №405 «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Таджикистан // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

предоставляли гражданам приусадебные земельные участки и земельные участки для личных подсобных хозяйств. Запрет предоставления земель для указанных целей со стороны органов самоуправления поселков и сел - джамоатов - связан с обнаруженными в последние годы злоупотреблениями из-за растущих потребностей населения в приусадебных землях, вследствие чего произошло массовое незаконное распределение земельных участков под индивидуальное жилищное строительство. Для предотвращения негативных явлений, в том числе нарушений коррупционного характера, и упорядочения распределения приусадебных участков законодательство лишило поселковые и сельские джамоаты полномочий предоставления приусадебных земель и личных подсобных земель. Начиная с 2008 года полномочие предоставления приусадебных земель и личных подсобных земель, выделенных в установленном порядке, возложено на городские и районные местные исполнительные органы государственной власти. Данное новшество, с одной стороны, препятствует незаконному распределению земельных участков, так как увеличивает количество инстанций, которые участвуют в подготовке землеустроительных материалов по отводу земель, с другой стороны - увеличивает объем работы председателей городов и районов, что отрицательно сказывается на адекватном, своевременном и оперативном принятии решений.

Президент Республики Таджикистан на церемонии открытия нового здания Государственного комитета по землеустройству и геодезии РТ отметил, что некоторые председатели городов, районов и джамоатов вместе того, чтобы не допускать и устранять правонарушения, сами, выходя за рамки своих должностных полномочий, самовольно принимали незаконные решения о выделении земли гражданам. В ходе распределения приусадебных участков из-за отсутствия ответственных представителей общественных комиссий некоторые

граждане решениями председателей городов и районов незаконно включались в список нуждающихся и им выделяли земельные участки⁶⁷.

В целях упорядочения вопросов распределения приусадебных земельных участков, прозрачного и справедливого их предоставления, приняты Правила реализации постановления Правительства Республики Таджикистан «Об изъятии и предоставлении исполнительными органами государственной власти городов и районов земельных участков для перевода их в категорию земель населенных пунктов»⁶⁸. Основной целью Правил является обеспечение справедливого и объективного предоставления местными исполнительными органами государственной власти приусадебных земельных участков, утвержденных в соответствии с материалами землеустройства и постановлениями Правительства Республики Таджикистан.

С целью реализации указанных Правил, постановлением председателя города или района создается общественная комиссия. Положение и состав комиссии утверждается председателем города (района). Общественная комиссия создается из числа лиц разных специальностей и профессий, местных исполнительных органов государственной власти городов и районов, комитетов землеустройства, архитектуры и строительства, сельскохозяйственных управлений, охраны окружающей среды, комитета женщин, молодежи, ветеранов войны и труда, профессиональных союзов, представителей джамоатов, органов социальной защиты населения, авторитетных (почетных) лиц города (района). Председателем комиссии назначаются заместители председателей городов и районов по сельскохозяйственной отрасли или строительству, а секретарем комиссии -

⁶⁷ Из выступления Президента Республики Таджикистан Э.Рахмона на церемонии открытия нового здания Государственного комитета по землеустройству и геодезии Республики Таджикистан // эл.ресурс. khover.tj/rus/president/35210.

⁶⁸ Постановление Правительства Республики Таджикистан от 11.11.2010 №603 «Об утверждении Правил реализации постановлений Правительства Республики Таджикистан «Об изъятии и предоставлении исполнительным органом государственной власти городов и районов земельных участков» для перевода их в категории земель населенных пунктов // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

архитектор города (района). Председатель города (района) принимает соответствующее постановление на основании решений общественной комиссии.

Полномочия компетентных органов государственной власти заключаются не только в издании соответствующего постановления о предоставлении или изъятии земель. До и после принятия постановления совершены действия, без которых предоставление или изъятие как таковое не может состояться. Подготовка землеустроительного дела по отводу земельного участка, государственная регистрация земельного участка и права пользования земельным участком и отвод земельного участка в натуру осуществляются уполномоченным государственным органом регулирования земельных отношений.

И.И. Гордиенко справедливо отмечает, что органы власти, обеспечивающие предоставление земельных участков для строительства, условно можно разделить на два вида: основные (те органы, которые наделены полномочиями по распоряжению земельными участками) и обеспечивающие (те, которые участвуют в процессе предоставления земельных участков для строительства, но не принимают решения)⁶⁹. Данная классификация применима и при исследовании полномочий органов власти в области предоставления земель и для целей, не связанных со строительством. 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).

Уполномоченным государственным органом регулирования земельных отношений является Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан, который является центральным органом исполнительной власти, ответственным за разработку и проведение единой

⁶⁹ Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства. дисс... к. ю.н. М. 2010. С.90

государственной политики в области отношений государственных землеустроительных работ, земельного кадастра, топогеодезических, аэрокосмических, картографических работ, государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него, государственного контроля за использованием и охраной земель, государственного контроля топографических, картографических работ.⁷⁰

В соответствии со ст. 6 ЗК РТ, в полномочие уполномоченного органа государственной власти по регулированию земельных отношений входит:

- а) проведение и осуществление землеустройства;
- б) проведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель, разработка и утверждение типовых книг и других документов земельного кадастра;
- в) государственный контроль за использованием и охраной земель, выдача предписаний по устранению выявленных нарушениями земельного законодательства;
- г) совершенствование методов управления земельными ресурсами в рамках действующего законодательства;
- д) разработка проектов нормативных правовых актов по государственному регулированию земельных отношений;
- е) представление Правительства Республики Таджикистан в международных организациях в установленном порядке;
- ж) контроль за целевым использованием средств, направленных на улучшение состояния земель;
- з) разработка и представление на утверждение в установленном порядке размеров земельного налога, определение экономического ущерба и штрафов за нарушение земельного законодательства;

⁷⁰ Положение о Государственном комитете по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан, утвержденное постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3.05.2010 №225 // Централизованный банк правовой информации «ADLIA». Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

и) государственная регистрация в установленном законодательством порядке права пользования участком земли и других прав, связанных с ними, а также выдача землепользователям в установленном порядке документов, удостоверяющих право пользования земельным участком;

к) приостановление любого вида строительства, разработки месторождения полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических работ и запрещение деятельности землепользователей, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства;

л) внесение в Правительство Республики Таджикистан, местную власть или суд предложения об отмене актов, противоречащих земельному законодательству;

м) приостановление исполнения решений о выделении земельных участков, которые противоречат земельному законодательству Республики Таджикистан, до принятия решения соответствующими органами (вышестоящими органами исполнительной власти, судом);

н) разрешение и разъяснение вопросов, возникающих при государственной регистрации права пользования земельным участком и других прав, связанных с ними, а также при выдаче соответствующих документов выполнение других полномочий, определяемых законодательством Республики Таджикистан.

Подготовка землеустроительного дела по отводу земельного участка и представление предложений в соответствующие исполнительные органы государственной власти возложены на уполномоченный орган государственной власти по регулированию земельных отношений. Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан после согласования землеустроительных документов по отводу земельных участков с соответствующими министерствами и ведомствами представляет предложение в Правительство Республики Таджикистан, а его органы на местах - в местные исполнительные органы государственной власти.

Процесс предоставления земельного участка завершается его государственной регистрацией и права на него и отводом земельного участка в натуре. В соответствии с Законом Республики Таджикистан «О государственной регистрации недвижимого имущества и права на него»⁷¹, уполномоченным органом по государственной регистрации недвижимого имущества и права на него является Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан.

В соответствии со ст. 8 вышеуказанного Закона Республики Таджикистан «О государственной регистрации и права на него», государственная регистрация права, ограничение (обременение) права на недвижимое имущество - это юридическое действие о признании и подтверждении государством возникновения, перехода, прекращения права, ограничения (обременения) права на недвижимое имущество.

Государственной регистрации подлежат возникновение, переход, прекращение права собственности, а также следующие права и ограничения прав на недвижимое имущество:

- пожизненное наследуемое пользование земельным участком;
- бессрочное пользование земельным участком;
- срочное пользование земельным участком;
- аренда земельного участка;
- аренда на срок выше одного года, субаренда, безвозмездное пользование жилым и нежилым зданием, сооружением, изолированным зданием;
- сервитут;
- ипотеки.

Следует отметить, что Закон Республики Таджикистан «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него» принят в 2008 году, но

⁷¹ Закон Республики Таджикистан от 20.03.2008 №375 «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 3. ст. 194.

только в 2015 году начата организация республиканской и территориальных структур на базе дочерних предприятий Государственного унитарного предприятия «Марказ-Замин» Государственного комитета по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан» и дочерних предприятий по технической инвентаризации Государственного унитарного предприятия «Жилищно-коммунальное хозяйство» Республики Таджикистан.

В начале 2016 года начата непосредственная работа по регистрации недвижимого имущества. В соответствии с данным Законом, удостоверяющим документом возникновения права пользования земельным участком являются сертификат на право пользования землей и свидетельство на регистрацию недвижимого имущества. Законодатель одновременно предлагает два правоудостоверяющих документа. В настоящее время, в соответствии со ст.17 ЗК РТ, право землепользования удостоверяется сертификатом на право пользования землей, который выдается землепользователям Государственным комитетом по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан с 1998 года, до этого правоудостоверяющим документом был государственный акт на право пользования землей. По существующему законодательству землепользователь на право пользования земельным участком должен получить одновременно и сертификат на право пользования землей, и свидетельство на регистрацию недвижимого имущества. На наш взгляд, данный порядок неприемлем, т.к. вместо упрощения увеличивается объем работ землепользователей по получению удостоверяющего документа.

В этой связи необходимо отметить, что данный вопрос справедливо решен законодательством РФ (ст.14 Федерального закона Российской Федерации от 21.07.1997г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»), в соответствии с которым возникновение и переход прав на земельные участки удостоверяются свидетельством о государственной регистрации. Свидетельство выдается правообладателю (при регистрации любого

вещного права на землю); арендатору (при регистрации права аренды); залогодержателю (при регистрации ипотеки)⁷².

Считаем необходимым оставить в законодательстве Республики Таджикистан о государственной регистрации недвижимого имущества только свидетельство о регистрации недвижимого имущества в качестве правоудостоверяющего документа на право пользования недвижимым имуществом (в том числе на право пользования земельным участком), а сертификат на право пользования землей исключить из законодательства; причем землепользователи, которые ранее имели сертификат, могут использовать его для получения свидетельства о регистрации недвижимого имущества.

На основании вышеизложенного анализа полномочий исполнительных органов государственной власти в области предоставления и изъятия земельных участков, можно сделать следующие выводы:

- Предоставление и изъятие земельных участков в основном осуществляют Правительство РТ и местные исполнительные органы государственной власти городов и районов, а местные исполнительные органы государственной власти областей предоставляют земельные участки, за исключением высокоценных земель в пределах до 20 гектаров. Уполномоченные государственные органы регулирования земельных отношений обеспечивают процесс предоставления и изъятия земель, без их участия полную процедуру предоставления и изъятия земельных участков в установленном порядке невозможно осуществить.

- 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).

⁷²Чубуков Г.В. Комментарий к ст.26 Земельного кодекса Российской Федерации.

- В действующем земельном законодательстве имеются правовые пробелы и коллизии, которые затрудняют деятельность исполнительных органов государственной власти, в связи с чем необходимо четкое разграничение полномочий исполнительных органов государственной власти в области предоставления и изъятия земель.

- 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).

- Местные исполнительные органы государственной власти городов и районов предоставляют земельные участки в пределах установленного законом размера. Рекомендуется исключить предельные размеры предоставляемых земельных участков и вместо этого обосновать предоставление земельных участков с учетом требований территориального планирования, генерального плана, градостроительного зонирования.

- В земельном законодательстве, в части регулирования отношений по поводу изъятия и предоставления земельных участков с одновременным переводом земель из одной категории в другую, имеются правовые коллизии и пробелы. Правила имеют существенные недостатки, нормы этого нормативного правового акта в части разграничения полномочий исполнительных органов государственной власти противоречат нормам ЗК РТ. Необходимо разработать новую редакцию Правил порядка перевода земель из одной категории в другую с целью совершенствования и приведения этого нормативного акта в соответствие с Земельным кодексом Республики Таджикистан.

Глава 2. Особенности правового регулирования предоставления земельных участков для нужд сельского хозяйства и строительства

Земельные участки в Республике Таджикистан, как и в Российской Федерации, предоставляются для различных целей - для строительства и не связанные со строительством; для сельскохозяйственных целей, т.е. для организации дехканских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, садоводства и иных форм сельскохозяйственного образования; с целью расширения населенных пунктов, т.е. для строительства индивидуальных и многоквартирных жилых домов, размещения инженерно-транспортной инфраструктуры и других объектов; для целей промышленности, транспорта, связи, энергетики и иных назначений. Кроме того, земельные участки предоставляются для природоохранных, оздоровительных, рекреационных и историко – культурных целей, а также для лесного и водного хозяйства.

Следует отметить, что земельные участки для конкретной категории земель обычно предоставляются из иной категории земель. Таким образом осуществляется перевод земель из одной категории в другую, поскольку предоставление земельного участка сопровождается изменением целевого назначения. Как было сказано ранее, в законодательстве Республики Таджикистан вопрос о предоставлении земельных участков, в связи с их переводом из одной категории в другую, на должном уровне не урегулирован.

Иногда предоставление земельных участков может осуществляться без изменения целевого назначения внутри одной категории земель, но с изменением разрешенного использования. А в случае перехода земельного участка от одного субъекта права к другому, без изменения разрешенного использования, происходит процесс закрепления земельного участка.

Несмотря на то, что земельные участки предоставляются для различных целей, земельное законодательство Республики Таджикистан в основном

регулирует их предоставление для сельскохозяйственных нужд и строительства. Например, в соответствии с «Правилами об отводе земельных участков», который утвержден постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1.09.2005 №342, регулируется порядок предоставления земельных участков для строительства и сельскохозяйственных нужд. В целом, в правоприменительной практике порядок предоставления земельных участков для различных целей осуществляется по указанным признакам как в области сельского хозяйства, так и в области строительства.

Для лесохозяйственных нужд земельные участки отводятся в порядке их предоставления для сельского хозяйства, а в случаях размещения иных объектов, обслуживающих лесное хозяйство, - в порядке предоставления для строительства. Это связано с тем, что земельные участки, используемые для сельского и лесного хозяйства, служат главным средством производства, а земельные участки, предоставляемые для строительства и размещения иных объектов, служат пространственным базисом. Предоставление земельных участков для организации особо охраняемых природных территорий, зон отдыха и т.д. может быть использовано с целью для строительства (или для размещения) тех или иных объектов.

В то же время следует отметить, что в Республике Таджикистан земельные участки в основном предоставляются для сельскохозяйственных нужд и строительства индивидуальных жилых домов, реже - для строительства многоквартирных жилых домов и различных торговых и производственных объектов предпринимательской деятельности.

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. Следует отметить, что в первой и третьей главах рассмотренные вопросы касаются не только сельского хозяйства и строительства, но и затрагивают правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в целом.

§ 1 Предоставление земельных участков для нужд сельского хозяйства

Земли сельскохозяйственного назначения (как категория единого государственного земельного фонда) в условиях Таджикистана, который является аграрной республикой, имеют приоритет перед другими категориями земель. Так как 93% территории Таджикистана составляют горы, земли сельскохозяйственного назначения занимают особое место среди других категорий земель. Рациональное и эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения - это гарант продовольственной безопасности республики.

В Таджикистане земли сельскохозяйственного назначения составляют почти половину площади страны – 6 900 919 гектаров (49%). Если обратить внимание на динамику изменения земель сельскохозяйственного назначения за последние 25 лет, то обнаруживается тенденция уменьшения особо ценных земель данной категории. Так, в 1991 году площадь пашни составляла 811 200 гектаров, в том числе орошаемая пашня - 568 000 гектаров, а по состоянию на 1 января 2016 года площадь пашни составила 664 200 гектаров, в том числе орошаемой пашни –

462830 гектаров⁷³. То есть в течение этого периода площадь пашни уменьшилась на 147000 гектаров, в том числе орошаемой пашни - на 105 170 гектаров.

Уменьшению площади этих земель способствовали следующие факторы: во - первых, увеличение населения и связанная с этим необходимость выделения новых приусадебных земельных участков; во-вторых, в соответствии со ст.12 Конституции Республики Таджикистан, признание различных форм собственности и предоставление в установленном порядке земельных участков для предпринимательской деятельности; в-третьих, из-за неиспользования земель несколько тысяч гектаров были переведены в залежь, и процесс освоения земель в этот период замедлился.

В соответствии со ст.64 Земельного кодекса Республики Таджикистан, землями сельскохозяйственного назначения признаются все земли, используемые для нужд сельского хозяйства.

К землям сельскохозяйственного назначения относятся пашни, многолетние насаждения, залежи, сенокосы и пастбища, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, водоемами, гидротехническими сооружениями и постройками, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, а также иные несельскохозяйственные земли, расположенные внутри указанной категории земель.

Признание землями сельскохозяйственного назначения всех земель, используемых для нужд сельского хозяйства, не совсем адекватно, т.к. в Таджикистане имеются земли, которые используются для нужд сельского хозяйства и в других категориях земель.

В соответствии с пунктом 1 ст.77 Земельного кодекса Российской Федерации, землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд

⁷³ Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1.01.2016 г. // Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан. Душанбе, 2016 г. С.10.

сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Это определение, на наш взгляд, также не полностью характеризует земли сельскохозяйственного назначения. Во-первых, указывается, что земли сельскохозяйственного назначения - это земли, находящиеся за границами населенного пункта, в связи с чем возникает вопрос о том, что они с другими категориями земель могут иметь общую границу. Во-вторых, между землями, предоставленными для нужд сельского хозяйства и предназначенными для этих целей не существует больших отличий. В частности, можно предположить, что земли, «предназначенные» для сельскохозяйственных целей, также когда-то были «предоставленными» для этих целей, но в настоящее время с указанной целью не используются.

Ф.П. Румянцев справедливо отмечает, что определение земель сельскохозяйственного назначения, данное в ст.77 ЗК РФ, нуждается в уточнении, поскольку в нем эти земли не отграничены от земель иных категорий (за исключением земель населенных пунктов), хотя в их составе могут быть земли сельскохозяйственного использования, формально также подпадающие под категорию земель сельскохозяйственного назначения (по признаку - «предоставленные для нужд сельского хозяйства»). В связи с этим им предлагается под землями сельскохозяйственного назначения понимать земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, не относящиеся к иным категориям земель, а также для ведения сельскохозяйственного производства, в т.ч. земли фонда перераспределения⁷⁴.

Критериями отнесения земель к землям сельскохозяйственного назначения как самостоятельной категории следует считать два основных признака: предназначение этих земель для нужд сельского хозяйства и отграничение данных земель от всех иных земель⁷⁵.

⁷⁴ Румянцев Ф.П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения : вопросы теории и практики. дисс... д.ю.н. М., 2011. С.65.

⁷⁵ Гольшев Н.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения (на примере Республики Мордовия). Автореферат дисс...к.ю.н. М.,2010. С.6.

Н.А. Голышев более подробно описывает определение земель сельскохозяйственного назначения и отмечает, что согласно п.1 ст.77 ЗК РФ, землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

Первый признак земель этой категории означает, что такие земли должны находиться за границами населенного пункта, т.е. эти земли отграничиваются только в отношении земель населенного пункта. Следовало бы отграничивать данную категорию земель и от всех иных категорий земель, потому что законодательство допускает возможность использовать для целей ведения сельского хозяйства не только земли сельскохозяйственного назначения, но и земли иных категорий земель, даже земли особо охраняемых территорий объектов.

Второй признак - это указание на то, что такие земли предоставлены для нужд сельского хозяйства. Однако земельные участки могут быть предоставлены для сельскохозяйственных целей и из других категорий земель. Таким образом, признак, что эти земли предоставлены для нужд сельского хозяйства, утрачивает свой смысл.

Третий признак – предназначение этих земель для нужд сельского хозяйства. «Предназначить» - заранее назначить, определить для какой – ни будь цели. Земли, предназначенные для нужд сельского хозяйства, уже отнесены к категории земель сельскохозяйственного назначения, что вытекает из смысла слов «предназначить». Значение этого признака заключается в том, под землями, предназначенными для нужд сельского хозяйства, земельное законодательство понимает земли сельскохозяйственного назначения, которые в данный момент не используются в силу разных причин и, в первую очередь, это земельные участки, включенные в фонд перераспределения земель.

Исходя из вышеизложенного, Н.А. Голышев считает, что землями сельскохозяйственного назначения следует признавать земли, предназначенные для растениеводства, животноводства, производства, хранения и первичной обработки сельскохозяйственной продукции и иных целей ведения сельскохозяйственного производства и отграниченные от земель иного целевого назначения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации⁷⁶.

Таким образом, подытоживая высказывания вышеуказанных ученых, можно сформулировать понятие «земли сельскохозяйственного назначения» как земли, предоставленные или используемые для сельскохозяйственного производства и отграниченные от земель иных категорий.

Необходимо отметить, что в натуре категории земель не всегда отграничены друг от друга, за исключением земель населенных пунктов, особенно городов, т.к. они одновременно являются и административно – территориальной единицей. Практически границы между категориями земель в натуре размыты: можно встретить земельные участки одной категории в границе другой категории земель. Не только земельные участки, предназначенные (или используемые) для сельскохозяйственных целей, расположены в границе иных категорий земель, но и также земельные участки иного целевого назначения (иной категории) могут быть в границе категории земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с данными Земельного фонда Республики Таджикистан, (составляется ежегодно) по состоянию на 1 января 2016 года большое количество приусадебных земель до сих пор включено в категорию земель сельскохозяйственного назначения. Например, в категории земель сельскохозяйственного назначения находятся приусадебные земли в количестве 359 393 на площади 115 668 гектаров, а в самой категории земель населенных

⁷⁶ Голышев Н.А. Указ соч. С.9-10.

пунктов – 396 258 на площади 92 550 гектаров⁷⁷. Это обусловлено тем, что во времена Союза приусадебные земельные участки распределяли колхозы и совхозы. Несмотря на то, что прошло более 20 лет со времени распада Союза, при составлении ежегодного земельного баланса до сих пор не решен вопрос о переводе этих земель из одной категории в другую. Правда, за последние несколько лет, с учетом реорганизации государственных сельхозпредприятий в дехканские (фермерские) хозяйства, некоторые приусадебные земельные участки были переведены в категорию земель населенных пунктов. Данный факт можно считать субъективным фактором упущения уполномоченного органа, который вовремя не перевел указанные земли из одной категории в другую.

Помимо этого, почти во всех категориях земель имеются сельскохозяйственные угодья, что объясняется объективными обстоятельствами. В соответствии с упомянутым Земельным фондом, сельскохозяйственные угодья находятся в категории земель населенных пунктов на площади 8 367 гектаров; земли промышленности, транспорта, связи, оборонного и иного назначения – 30 637 гектаров; земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко–культурного назначения – 169 756 гектаров; земли государственного лесного фонд – 485 936 гектаров; земли государственного водного фонда – 1 749 гектаров и земли государственного запаса – 401 656 гектаров⁷⁸. Эти цифры на примере Республики Таджикистан свидетельствуют об условности границы между категориями земель и о смешанном использовании земель.

В.А. Кабатов отмечал, что понятие «земли сельскохозяйственного назначения» должно использоваться не для определения правовой категории земель, а для определения целевого назначения земельных участков. Категория земель сельскохозяйственного назначения в том ее виде, как она понимается в юридической литературе и в законодательстве, не включает в себя всех

⁷⁷ Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1 января 2016 г. // Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан. Душанбе, 2016г. С.11.

⁷⁸ Здесь же. С. 10.

земельных участков, используемых для целей сельскохозяйственного производства⁷⁹.

А.А.Забельшенский предлагал различать земли сельскохозяйственного назначения и как самостоятельную категорию в плане деления единого государственного земельного фонда по основному хозяйственному назначению, и как совокупности всех земельных участков, используемых в качестве сельскохозяйственных угодий, независимо от того, к какой категории по признаку основного хозяйственного назначения они относятся⁸⁰.

Ф.П.Румянцев, анализируя законодательство Российской Федерации, отмечает, что земельные участки в составе других категорий земель, которые предоставлены для ведения сельского хозяйства, называются землями сельскохозяйственного использования⁸¹. А.П.Анисимов, в свою очередь, предлагает отличать земли сельхозназначения как категорию земель в земельном фонде России от территориальной зоны сельскохозяйственного использования, определяемой в результате проведения градостроительного зонирования муниципального образования⁸².

В связи с вышеназванными высказываниями, возникает вопрос: почему, земли предназначенные для сельскохозяйственных целей, которые расположены в границе иных категорий земель, называются землями сельскохозяйственного использования, а при расположении земельных участков иных категорий в границе категории земель сельскохозяйственного назначения называются своими категориями. Допустим, что земельные участки, предназначенные для промышленности, транспорта или какого-нибудь историко-культурного объекта, в черте категории земель сельскохозяйственного назначения называются не для

⁷⁹ Кабатов В.А. Правовые формы управления землями сельскохозяйственного назначения в СССР. М., Госюриздат. 1958. С.26.

⁸⁰ Забельшенский А.А. Правовое обеспечение рационального использования земель сельскохозяйственного назначения (колхозов и совхозов). Автореферат дис... к. ю.н. Свердловск. 1964. С.10.

⁸¹ Румянцев Ф.П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики. дисс... д.ю.н. М., 2011. С.30.

⁸² Анисимов А.П. О делении земельного фонда на категории // Правоведение. 2006. №5. С.70-71.

использования, а землями конкретной категории. Вероятно, поэтому в данном случае наблюдается смешанное использование земель различных категорий. И в этом случае можно отграничить земли разных категорий друг от друга, не соблюдая принципа землеустройства – компактности земель каждой категории, а возникает чересполосицы земель категории.

Следует отметить, что 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 (ст.65 ЗК РТ).

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

В силу исключительного права собственности государства на землю (в соответствии с требованием Конституции Республики Таджикистан), земельный

оборот – распределение и перераспределение земель - в республике осуществляется административным методом, посредством предоставления земельных участков юридическим или физическим лицам. Перераспределение земельных участков в основном происходит между землепользователями.

Активная фаза оборота земельных участков произошла после реформы земель, которая способствовала принятию новых земельных законодательств и иных нормативных правовых актов.

Одним из таких важных нормативных правовых актов является Закон Республики Таджикистан «О земельной реформе», который был принят 5 марта 1992 года. В соответствии с требованиями данного Закона, задачами земельной реформы в Республике Таджикистан являются: создание условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле; формирование многоукладной экономики; рациональное использование и охрана земель в целях увеличения сельскохозяйственной продукции.

Основными направлениями земельной реформы были следующие:

- проведение инвентаризации всех земель по категориям, землевладениям, землепользованиям и видам угодий;
- выявление неиспользуемых и нерационально используемых земель для создания специального земельного фонда местных исполнительных органов государственной власти с целью последующего его перераспределения для эффективного использования земель;
- предоставление земель в пожизненно наследуемое использование гражданам Республики Таджикистан для организации дехканских (фермерских) хозяйств и традиционных народных ремесел, а также для приусадебного участка;
- перераспределение земель в случаях преобразования структуры сельскохозяйственных организаций и предприятий;
- установление и уточнение границ административно – территориальных образований, населенных пунктов и их земельно – хозяйственное устройство;

- оформление и перерегистрация документов на право пользования земельными участками.

По сравнению с Республикой Таджикистан, в Российской Федерации земельная реформа началась осуществляться ещё раньше. Правовым источником начала земельной реформы в России является Закон РСФСР от 23.11.1990 №374-1 «О земельной реформе», в соответствии с которым земельная реформа имеет целью перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирование многоукладной экономики, рациональное использование и охрану земель на территории РСФСР. Данный закон является началом отмены монополии государства на землю.

Следует отметить, что в ходе земельной реформы в Республике Таджикистан не все вопросы были решены. Несмотря на появление различных форм хозяйствования, вопрос о рациональном использовании и охране земель, с целью увеличения сельскохозяйственной продукции, так и не решен на должном уровне. Об этом свидетельствует статистика: динамика пустующих земель за последние 5 лет ежегодно колеблется от 15 620 до 33 540 гектаров, в том числе площадь орошаемых земель составляет от 12 668 до 16 783 гектаров⁸³. Для Республики Таджикистан - страны с малоземельным ресурсом, эти цифры являются показательными. Это подтверждается также рядом экономических исследований. В частности, И.С. Ашуров отмечает, что хотя аграрная реформа в республике началась более 10 лет назад и в аграрном секторе создано многообразие форм хозяйствования, но тем не менее, так и не удалось достичь уровня производства сельскохозяйственной продукции 1990 года⁸⁴.

В начале земельной реформы не была проведена инвентаризация земель с целью определения состояния использования земель. Только в 2008 году была проведена инвентаризация земель в связи с незаконным распределением земель,

⁸³ Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1.01.2016 г. Душанбе, 2016. С.9.

⁸⁴ Ашуров И.С. Аграрная реформа Республики Таджикистан. дисс .. д. э. н. Душанбе, 2008. С.258.

не связанных с сельскохозяйственной целью. В связи с несвоевременной инвентаризацией земель, специальный земельный фонд в республике не был создан. В последующие годы в республике были созданы отдельные специальные земельные фонды, которые не могли способствовать реализации земельной реформы на должном уровне.

Если одной из причин невозможности создания специального земельного фонда была непроведенная инвентаризация земель, другой - стал порядок формирования фонда в соответствии с существующим в то время земельным законодательством.

Нормы о порядке формирования специального земельного фонда закреплены одновременно в двух законах: Законе Республики Таджикистан «О земельной реформе» и Законе Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве», которые были приняты в один день - 5 марта 1992 года. В указанных нормативно - правовых актах имеются разночтения относительно норм порядка формирования земельного фонда. Так, например, в Закон Республики Таджикистан «О земельной реформе» и «О дехканском (фермерском) хозяйстве» указывается, что специальный земельный фонд создается наряду с другими землями, а также за счет земель запаса, тогда как эти земли и земли специального фонда по содержанию однозначны. В соответствии с требованием Земельного кодекса Республики Таджикистан, землями государственного запаса являются все земли, не предоставленные в бессрочное пользование. К ним также относятся земли, право пользования которыми прекращено в соответствии со ст.37 ЗК РТ, и созданный специальный земельный фонд.

Земли государственного запаса находятся в ведении местного исполнительного органа государственной власти и предназначаются для предоставления в пользование и являющиеся резервом для сельскохозяйственного производства, промышленности, транспорта и иных народнохозяйственных нужд, аренду преимущественно для сельскохозяйственного производства (ст. 99 ЗК РТ).

Исходя из требований закона, специальный земельный фонд и земли запаса практически выполняют одну и ту же функцию, в первую очередь - возможность предоставлять их для нужд сельскохозяйственного производства и необязательность перевода земель запаса в специальный земельный фонд.

В Законе Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве (1992г.), наряду с созданием специального земельного фонда за счет неиспользуемых и нерационально используемых земель, определена норма создания специального земельного фонда за счет земель колхозов и совхозов (без указания каких-либо признаков земель). Понятие земель колхозов и совхозов достаточно широкое: к ним относятся все земли, независимо от того высокопродуктивные ли они, нерационально используемые или вообще неиспользуемые. Это противоречие вызывает определенные затруднения при применении их в правоприменительной практике. По этой же причине, в республике не был создан специальный земельный фонд.

В соответствии с Законом Республики Таджикистан «О земельной реформе», земельные участки из специального земельного фонда в первую очередь предоставляются физическим и юридическим лицам для сельскохозяйственного пользования. Земельная реформа в основном направлена на рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии с положением Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве», назначение специального земельного фонда более конкретизировано, и эти земли предоставляются для организации дехканского хозяйства. Земельные участки для организации дехканских хозяйств сначала должны были предоставляться из земель специального фонда, а потом - из земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий. Но в основном дехканские хозяйства были организованы на землях бывших колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий, так как инвентаризация

земель не была проведена и, соответственно, повсеместно не был создан специальный земельный фонд.

В соответствии со ст.13 Закона Республики Таджикистан «О земельной реформе», одним из направлений аграрной и земельной реформы являлось преобразование структуры сельскохозяйственных организаций и предприятий, которое должно было осуществляться путем создания дехканских хозяйств, хозяйственных ассоциаций, производственных кооперативов и других форм хозяйствования с согласия трудовых коллективов.

Земельная реформа в Республике Таджикистан при преобразовании структуры сельскохозяйственных организаций и предприятий осуществлялась путем организации дехканских (фермерских) хозяйств. По республике из всех земель сельскохозяйственного назначения площадь земель дехканских хозяйств составляет 74% (5 127 565 гектаров).⁸⁵

Согласно статье 66 Земельного кодекса Республики Таджикистан земельный участок гражданам Республики Таджикистан с целью создания дехканского (фермерского) хозяйства предоставляется в пожизненное наследуемое пользование. Порядок же предоставления земель отражен в Закон Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве».

Как было сказано выше, из-за имеющихся правовых проблем в организации и деятельности дехканских хозяйств, Закон Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» принимался несколько раз (в 1992 г., 2002 г., 2009 г. и 2016г.). В соответствии с Законом Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» 1992 года, дехканское хозяйство считалось самостоятельным хозяйствующим субъектом с образованием юридического лица, а в последующих Законах дехканское хозяйство определялось как хозяйствующий субъект без образования юридического лица. А в соответствии с Законом 2016г.

⁸⁵ Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1.01.2016г. // Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан. Душанбе, 2016 .С.9.

дехканские (фермерские) хозяйства могут создаваться без образования или с образованием юридического лица.

В Российской Федерации фермерское хозяйство осуществляет деятельность без образования юридического лица (п.3 ст.1 ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»). К предпринимательской деятельности фермерского хозяйства, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила гражданского законодательства, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из федерального закона, иных нормативных правовых актов РФ или существа правовых отношений.

Дехканское хозяйство в Таджикистане представляет собой одну из форм организации сельскохозяйственного производства. Это семейно – трудовое объединение дехкан, преимущественно сельских жителей, занимающихся земледелием, как правило, производством товарной сельскохозяйственной продукции.⁸⁶

В соответствии со ст.1 Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (2009 г.), дехканское (фермерское) хозяйство – самостоятельный хозяйствующий субъект, деятельность которого как предпринимателя основывается на личном труде одного лица, членов одной семьи или группы лиц и которое базируется на земельном участке и другом имуществе, принадлежащем его членам.

В соответствии с этим Законом дехканские хозяйства создавались в следующих формах:

- индивидуальное дехканское хозяйство – хозяйство, трудовая деятельность которого основана на предпринимательстве одного лица;

⁸⁶Муртазокулов Дж.С. Гражданско – правовые проблемы организации и деятельности дехканских (фермерских) хозяйств в Таджикистане. М., 2012г. С.51.

- семейное дехканское хозяйство – хозяйство, трудовая деятельность которого основана на семейном предпринимательстве и на базе совместного имущества;

- товарищеское дехканское хозяйство – хозяйство, созданное на базе общей долевой собственности, хозяйственная деятельность которого определяется договором о совместной деятельности.

А в соответствии с новым Законом Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (2016г.), дехканское (фермерское) хозяйство – субъект предпринимательства, производство, хранение, переработка и реализация сельскохозяйственной продукции которого основаны на личной деятельности одного лица или совместной деятельности группы физических лиц на земельном участке и принадлежащем им имуществе. Как было сказано выше, данный Закон предусматривает создание дехканского хозяйства без образования юридического лица или с образованием юридического лица.

Дж.С. Муртазокулов, анализируя законодательство Республики Таджикистан о дехканском (фермерском) хозяйстве, отмечает, что членами фермерского хозяйства могут быть супруги и их близкие родственники (родители, дети, братья, сестры, внуки, дедушки и бабушки) без ограничения их количества, но не более чем из трех семей, а также не более пяти граждан, которые не состоят в родстве с главой фермерского хозяйства⁸⁷. Указанные члены дехканского хозяйства соответствуют требованием законодательства республики, в то же время нормы о количестве семей и граждан, которые не состоят в родстве с главой фермерского хозяйства, в законодательстве отсутствуют. Данная норма существует в российском законодательстве (п.2. ст.3 ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»).

В комментарии к ст.3 ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» отмечается, что, если же фермерское хозяйство создается группой граждан,

⁸⁷Муртазокулов Дж.С. Указ. соч. С.240.

главное условие законности их объединения – его семейный характер. Поэтому необходимо, чтобы, независимо от общей численности членов фермерского хозяйства, количество граждан, не состоящих в родстве с главой крестьянского хозяйства, было не более пяти человек. Впрочем, численность членов фермерского хозяйства, с учетом того, что в него должны входить представители не более чем трех семей, вряд ли может быть более 10-15 человек⁸⁸.

На начальном этапе земельной реформы земельные участки для организации дехканских хозяйств предоставлялись из земель бывших государственных сельскохозяйственных организаций и предприятий с их согласия, по решению местных исполнительных органов государственной власти районов (городов).

Основным толчком к массовой организации дехканских хозяйств послужил Указ Президента Республики Таджикистан от 25 июня 1996 года №522 «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий». В соответствии с данным Указом, в целях эффективного и рационального использования земельных и водных ресурсов, увеличения производства сельскохозяйственной продукции, намечалось преобразовать сельскохозяйственные предприятия и организации в дехканские (фермерские) хозяйства и другие формы хозяйствования, отвечающие требованиям рыночной экономики. Для реализации реорганизации сельскохозяйственных организаций и предприятий была создана государственная комиссия под председательством премьер – министра Республики Таджикистан. В состав комиссии также вошли руководители соответствующих министерств и ведомств. Государственная комиссия не смогла на должном уровне выполнить возложенные на неё функции. Решение о форме, направлении преобразования и перерегистрации предприятий должна была принимать государственная комиссия по реорганизации сельскохозяйственных предприятий с учетом предложений коллективов предприятий на местах. Автор, непосредственно участвовавший в

⁸⁸ Комментарий к Федеральному закону «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (постатейный). Галиновская Е.А., Минина Е.Л. «Юстиниформ, 2004 г.

процессе земельной реформы подтверждает, что решение данного вопроса ограничивалась на уровне местных комиссии (районных и городских).

В соответствии с п.11 Положения о реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций, утвержденного Указом Президента Республики Таджикистан от 25 июня 1996 года №522, право на выкуп имущества имели:

- работники хозяйств, предприятий независимо от занимаемой должности, выполняемой работы, состоящие в штате предприятия по состоянию на момент реорганизации;

- временно отсутствующие по уважительной причине работники;

- пенсионеры, ушедшие на пенсию непосредственно из данного предприятия;

- лица из числа работников реорганизуемого предприятия, избранные на выборную работу различных уровней;

- инвалиды I и II группы, получившие инвалидность на данном предприятии;

- лица, призванные на действительную службу в ряды Вооруженных сил с данного предприятия;

- лица, направленные предприятиям на учебу или повышение квалификации;

- трудовой коллектив может также принять решение о включении в этот перечень работников объектов социальной сферы, расположенной на территории хозяйства; лиц, работавших в хозяйстве в прошлые годы, а также лиц, уволенных из хозяйства по сокращению численности работников.

Несмотря на то, что законодатель определил перечень лиц, которые имеют право только на имущественную долю, на практике право указанных лиц распространялось также и на земельные паи.

Следует отметить, что, в соответствии с «Правилами реорганизации и реформы сельскохозяйственных организаций и предприятий», утвержденными Указом Президента Республики Таджикистан от 30 июня 2006 года №1775⁸⁹, этот

⁸⁹ Указ Президента Республики Таджикистан от 30.06.2006.№1775 «О дополнительных мерах по реорганизации и реформированию сельскохозяйственных организаций». // // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

правовой пробел был устранен, и указанным лицам было определено право собственности как на имущество, так и на получение земельного пая.

Если на практике вопрос с определением земельного пая (со стороны землеустроительных служб) в определенной степени был решен, то имущественные доли так и не были в установленном порядке распределены (выкуплены) работниками хозяйств или другими категориями лиц, которые имели это право в соответствии с законодательством. Государственная комиссия и комиссии на местах, особенно Государственный комитет Республики Таджикистан по управлению государственным имуществом, проявили в этом вопросе некомпетентность, т.к. имущественные доли были проданы на аукционах, в результате чего собственниками имущества в основном стали не работники хозяйства, а лица, не имеющие отношения к реорганизуемому хозяйству. Разрушение, а порой и ликвидация материально – технической базы, реорганизуемых хозяйств отрицательно повлияло на рациональное использование земель и, в конечном итоге, привело к снижению эффективности сельскохозяйственного производства.

В Российской Федерации была аналогичная ситуация. Хотя доля и не продавались на аукционах, много долей было скуплено посторонними лицами. Часть долей оказалась неистребованной⁹⁰.

Как известно, земельный фонд реорганизуемого хозяйства состоит из распределяемого и резервного фонда. Резервный земельный фонд служит для развития населенных пунктов, производственной инфраструктуры, для культурно – оздоровительных и других целей. Временно не используемый резервный земельный фонд может быть передан в краткосрочную аренду для выращивания сельскохозяйственных культур.

В соответствии с п.21 Положения о реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций (1996г.), земли, (распределяемые) закрепленные за

⁹⁰ См., например, Галиновская Е.А. Оборот земель и направления российской аграрной политики. // Журнал российского права. 2010. №10 (166). С. 53-60.

реорганизуемыми колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями, распределяются между их постоянными работниками на паи, размеры которых определяются районным земельным комитетом и удостоверяются соответствующими документами.

Согласно данному пункту Положения, земельные паи должны были распределяться между постоянными работниками хозяйства, при этом некоторые категории лиц (включая пенсионеров, ушедших на пенсию непосредственно из данного хозяйства) лишаются права на земельный пай. Несмотря на это, как было сказано выше, для лиц, которые имели право на имущественную долю, были определены земельные паи.

Указанная норма получила подтверждение в п. 25 Правил реорганизации и реформирования, утвержденных Указом Президента Республики Таджикистан от 30 июня 2006 года №1775, в соответствии с которым распределяемый земельный фонд, в зависимости от существующих земельных и водных ресурсов, условий местности, расположения земельных фондов, дорог, объектов связи и других факторов, условно распределяется между членами (пайщиками) новообразованных хозяйствующих субъектов с согласия общего собрания трудового коллектива или их законных представителей. По желанию группы пайщиков или отдельных лиц, пропорционально размеру своих земельных паев они могут организовать самостоятельные дехканские хозяйства.

В соответствии с п.22 Положения о реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций (1996 г.), работник реорганизуемого предприятия имеет право заявить о выделении земельного участка в натуре меньшей площади, чем ему причитается в соответствии с его долей, остальная часть может быть компенсирована имуществом или деньгами. Это норма противоречит требованию законодательства республики об исключительности государственной собственности на землю, где сделки (купля – продажа) земельных участков запрещены. В данном случае работник часть своей доли как бы продает

реорганизуемой предприятий, это можно сформулировать скрытой формы купли – продажи земельного участка. Хотя данная норма на практике не применялась, только спустя 10 лет, с принятием Правил реорганизации и реформирования сельскохозяйственных организаций (2006г) она была исключена.

Районные земельные комитеты определяют размеры земельных паев лицам, имеющим на это право, и обеспечивают их удостоверяющим документом, который, в соответствии с Указом Президента Республики Таджикистан от 22 июня 1998 г. №1021⁹¹, является свидетельством на земельный пай.

Наблюдались случаи, когда при реорганизации бывшие колхозы и совхозы преобразовались целиком в одно фермерское хозяйство, без разделения их на несколько дехканских хозяйств, причем работники и другие лица, имеющие право на земельный пай, не имели на руках свидетельств на земельный пай. Руководители реорганизуемых хозяйств вместо того, чтобы раздавать пайщикам свидетельства на земельный пай, хранили их с сертификатом на право пользования землей, который выдается хозяйству. Только при вмешательстве районных земельных комитетов были розданы свидетельства на земельный пай. Следует отметить, что подобные случаи имеют место и до сих пор. Наблюдались случаи, когда вопреки законодательству, руководители некоторых хозяйств предоставляли правообладателям земельных паев земельные участки в аренду. Указанные выше факты являются примером ущемления прав обладателей земельных паев.

В соответствии с Положением о реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций (1996 г.) и Правилами реорганизации и реформирования сельскохозяйственных организаций (2006 г.), при выходе из вновь образованного дехканского хозяйства (или других сельскохозяйственных организаций), с целью создания индивидуального дехканского хозяйства

⁹¹ Указ Президента Республики Таджикистан от 22.06.1998 №1021 «О реализации права пользования землей».
// Централизованный банк правовой информации « ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан.
www.adlia.tj.

гражданин имеет право на получение земельного участка в размере своего земельного пая.

Несмотря на то что, в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (2009 г.), член дехканского хозяйства вправе, независимо от согласия других членов дехканского хозяйства, выходить из его состава согласно своему земельному паю и создавать отдельное дехканское хозяйство, были зафиксированы факты создания искусственных препятствий для свободного выхода членов дехканского хозяйства в целях организации индивидуальных дехканских хозяйств. Препятствия создавали и местные исполнительные органы государственной власти, которые при принятии решения о предоставлении земельных участков (земельный пай) требовали письменного согласия хозяйств.

Здесь необходимо отметить, что вопрос о выходе членов фермерского хозяйства в РФ решается следующим образом: в соответствии со ст.9 ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве от 11.06.2003 №74-ФЗ, при выходе из фермерского хозяйства разделу не подлежит. Гражданин, в случае выхода его из фермерского хозяйства, имеет право на денежную компенсацию, соразмерную его доле в праве общей собственности на имущество фермерского хозяйства. Срок выплаты денежной компенсации определяется по взаимному согласию между членами фермерского хозяйства или в случае, если взаимное согласие не достигнуто, в судебном порядке и не может превышать год с момента подачи членом фермерского хозяйства заявления о выходе из фермерского хозяйства. При прекращении фермерского хозяйства, в связи с выходом из него всех его членов, имущество фермерского хозяйства подлежит разделу между членами фермерского хозяйства в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Анализ земельного законодательства Республики Таджикистан показывает, что предоставление земельных участков для организации дехканских хозяйств реализуется следующим образом:

- из земель колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий;
- из земель специальных фондов и государственного запаса;
- из земель 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.

Причем только предоставление земельных участков из земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных организаций осуществляется с их согласия, а в остальных случаях согласия предыдущих землепользователей не требуется.

Земельный участок для создания дехканского хозяйства предоставляется в пожизненно наследуемое пользование на основании заявления гражданина решением местных исполнительных органов государственной власти. В случае отделения члена дехканского хозяйства и самостоятельного создания дехканских хозяйств, земельный участок отводится на основании земельного пая из одной части контура земли. Отвод на орошаемых землях осуществляется из нижней части контура земли.

Земельные участки для создания дехканского хозяйства предоставляются гражданам Республики Таджикистан в следующих размерах:

- из земель сельскохозяйственных организаций – в размере средней земельной доли, определенной по данной организации на каждого члена хозяйства;
- из земель специального фонда – в размере определенной земельной доли в месте расположения земельного участка на каждого трудоспособного члена

хозяйства, желающего организовать своё дехканское хозяйство (ст.16 Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве»).

При организации дехканского хозяйства из земель специального фонда норма предоставления земельного участка⁹² рассчитана на среднерайонный земельный пай одного трудоспособного члена хозяйства. Так как из земель специального фонда для организации дехканского хозяйства земельные участки предоставляют не только жителям данного района, но и жителям других районов, данная норма практически не применяется.

В соответствии с п.2 ст.4 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁹³ максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) юридического лица, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и равным не менее чем 10 процентам общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков. Данная норма введена с целью предотвращения концентрации земельных участков в одних руках (латифундия), но выражение «не менее чем 10 процентов» как раз этому способствует, т.к. не менее чем 10 процентов означает 10 и более процентов, значит - до 100 процентов. Таким образом, все сельскохозяйственные угодья одного района может получать одно лицо. Поэтому предлагаем словосочетание «не менее 10 процентов» поменять на «не более 10 процентов».

В соответствии со ст.21 Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (2016г.), дехканским хозяйствам, кроме выделенных в качестве доли земель членам хозяйства, можно предоставить дополнительный

⁹² Имеется в виду площадь земельного участка.

⁹³ Федеральный закон от 24.07.2002. №101 –ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. №30. ст.3018.

земельный участок в срочное пользование или в аренду из земель следующих категорий:

- земель сельскохозяйственного назначения - вновь освоенные земли, неиспользуемые земли, земли с недействующими оросительными сооружениями и не пригодные к сельскохозяйственному обороту;

- земель государственного запаса и государственного лесного фонда, пригодных для сельскохозяйственного производства (за исключением лесных земель первой группы), а также пастбищ для выпаса скота, в зависимости от его поголовья в дехканском хозяйстве;

- земель населенных пунктов – земель пригодных для сельскохозяйственного производства и временно не используемых для нужд городов, поселков и других населенных пунктов.

Исходя из каких соображений, законодатель из указанных земель предоставляет земельные участки в срочное пользование - не понятно. С целью рационального использования земель, вовлечение непригодных земель в сельскохозяйственный оборот, новоосвоенные земли (независимо от категории земель), за исключением земель, которые в соответствии с проектом внутрихозяйственного землеустройства, территориального зонирования и градостроительной документации предназначены для иных целей, необходимо предоставлять для организации дехканского хозяйства в пожизненное наследуемое пользование. А другие земли, временно не используемые для нужд соответствующих категорий, за исключением земель категории сельскохозяйственного назначения и запаса, можно предоставить дехканским хозяйствам в аренду. Земли государственного запаса равнозначны землям специального фонда, поэтому для организации или расширения дехканского хозяйства необходимо предоставлять земельный участок из этих земель на праве пожизненного наследуемого пользования. ЗК РТ также определил для дехканских

хозяйств титул права пожизненного наследуемого пользования, а в случаях получения дополнительных земель - аренду.

В соответствии с требованием специального закона, организация дехканского хозяйства на землях государственных семеноводческих, плодopитомнических, племенноводческих хозяйств, исследовательских, научно-производственных, учебных, опытных учреждений, профессионально-технических училищ, а также на землях государственного водного фонда допускается только с согласия Правительства Республики Таджикистан. Из земель хозяйств, имеющих указанные статусы, на сегодняшний день по постановлению Правительства Республики Таджикистан, для организации дехканских хозяйств земельные участки не предоставлены. В случаях организации дехканских хозяйств семеноводческого или племенноводческого направления из земель хозяйств с таким же направлением можно ограничиться решением местных исполнительных органов государственной власти.

При организации дехканских хозяйств за счет указанных выше хозяйств сначала, согласно постановлению Правительства Республики Таджикистан, эти хозяйства необходимо исключить из списка семеноводческих, племенноводческих и других хозяйств, имеющих особый статус, затем реорганизовать их в установленном порядке как обычные хозяйства.

В соответствии с законодательством о дехканском хозяйстве (2009 г.), наряду с другими правами указаны следующие права дехканского хозяйства:

- согласно проекту землеустройства, в соответствии с Земельным кодексом Республики Таджикистан, построить подсобное помещение (полевой стан);

- использовать в установленном порядке месторождения полезных ископаемых (песок, щебень, глину, камни, источники воды) и другие полезные свойства земельного участка дехканского хозяйства в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан.

В силу п. «и» ст.17 Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (2002 г.), дехканское хозяйство имело право построить подсобное помещение на площади не более 0,03 га в случае, если общая площадь имеющегося земельного участка составляет более 1 га. Данная норма в законе о дехканском хозяйстве (2009г.) отсутствует, вместо этого законодатель ввел норму, в соответствии с которой дехканское хозяйство в установленном порядке может построить подсобное помещение. В установленном порядке землепользователи могут построить не только подсобное помещение, но и другие объекты. На наш взгляд, присутствие нормы в таком содержании не целесообразно, т.к. она (норма), с одной стороны, способна лишь вводить в заблуждение дехкан (причем даже юристы - ученые в своих комментариях неправильно её истолковывают). С другой стороны, в связи с этим часто возникал вопрос о необходимости дать или не дать разрешение дехканам на строительство подсобного помещения, с целью содержания семян, удобрений и других необходимых вещей, предназначенных для обработки земель.

При разработке нового Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (2016 г.) автором предлагался ряд предложений с целью устранения вышеизложенных замечаний. В частности, предлагалось дифференцировать подход в вопросе построение подсобного помещения (полевого стана) и внести в законодательстве норму с тем, чтобы дать разрешение дехканским хозяйствам строить подсобные помещения на земельных участках, которые расположены в отдаленных от населенных пунктов местах.

Однако при принятии Закона не все предложения были учтены или же принимались в иной редакции. Например, относительно разрешения на строительство полевого стана законодатель решил следующим образом: постройка полевого стана осуществляется на территории до 0,01 гектара в случае, если площадь земельного участка дехканского хозяйства превышает 3 гектара; до 0,03 гектара в случае, если площадь земельного участка дехканского хозяйства

превышает 10 гектаров, и на территории до 0,05 гектара в случае, если площадь земельного участка дехканского хозяйства превышает 20 гектаров. Таким образом, законодатель разрешил всем дехканским хозяйствам, площадь земельных участков которых составляет больше 3 гектаров, строить полевой стан независимо от того, где расположены земельные участки, при этом размер полевых станов будет зависеть от площади земельных участков дехканских хозяйств.

На наш взгляд, необходимости на построение полевых станов вблизи населенных пунктов нет, поскольку они предназначены для хранения семян, удобрений и инвентаря, используемого непосредственно при сельскохозяйственных работах.

Нецелесообразным также является определять площадь полевых станов в зависимости от площади земельных участков дехканских хозяйств. Было бы правильным, независимо от площади земельных участков дехканских хозяйств, расположенных вдали от населенных пунктов, установить одинаковый размер полевых станов (допустим, не более 0,03 гектара). При необходимости строительства полевых станов в больших размерах и строительства в иных целях нужно осуществлять отвод земельных участков в установленном порядке. Причем, в соответствии с п.1 ст.30 Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (2016 г.), полевой стан является временной постройкой облегченного типа (некапитальное строительство), который возводится и используется на земельном участке дехканского хозяйства только для хозяйственных целей, без вывода земельного участка данной постройки из сельскохозяйственного оборота.

Законодатель дает право дехканским хозяйствам в установленном порядке использовать месторождения полезных ископаемых и другие полезные свойства земельного участка. Земельный участок, предоставленный дехканскому хозяйству без изменения целевого назначения, не может использоваться в других

целях: земли дехканского хозяйства относятся к землям сельскохозяйственного назначения, и они должны использовать эти земли только для сельскохозяйственных целей.

Если сослаться на другие обстоятельства, условия и требования законодательства в законе, то можно прописать много других прав для дехканских хозяйств. В данном случае, в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, право дехканского хозяйства (или иного землепользователя) должно быть исчерпывающим, и законодатель должен четко указать права дехканского хозяйства в пределе его компетенции.

Ф.П.Румянцев отмечает, что разрешенное использование земельных участков сельскохозяйственного назначения предлагается определить как нормативно дозволенные виды осуществления на земельном участке производственной и иной деятельности, обусловленной извлечением полезных естественно-природных свойств плодородия земель сельскохозяйственного назначения, с размещением на них тех объектов, наличие которых способствует обеспечению ведения таких деятельности⁹⁴.

С целью сельскохозяйственного использования, удовлетворения личных потребностей в сельскохозяйственной продукции, земельные участки предоставляются гражданам в пожизненное наследуемое владение или в постоянное бессрочное пользование. Причем следует отметить, что деятельность граждан по ведению личного подсобного хозяйства не относится к предпринимательской деятельности.

Анализ состояния личного подсобного хозяйства республики свидетельствует, что в последние годы наблюдается увеличение товарности личных подсобных хозяйств, тем самым различия между личными подсобными хозяйствами и дехканскими хозяйствами сведены к минимуму. То есть в последние годы личные подсобные хозяйства превращаются из подсобного в

⁹⁴ Румянцев Ф.П. Указ. соч. С.39.

основной источник обеспечения жителей села не только продовольствием, но и всеми необходимыми средствами существования⁹⁵.

Как было сказано выше, предоставление земельных участков для этих целей имело большое значение для республики, особенно в 90–е годы прошлого века, когда экономика Таджикистана, как и других стран постсоветского пространства, находилась в кризисном положении. В целях увеличения производства сельскохозяйственной продукции, указами Президента Республики Таджикистан от 9.10.1995 №342 и от 1.12.1997 №874 гражданам было выделено 75 тысяч гектаров орошаемых и богарных пахотных земель для ведения личного подсобного хозяйства. В связи с тем, что в эти годы остро ощущалась нехватка продуктов питания, предоставление земельных участков для ведения личных подсобных хозяйств сыграло важную роль в выходе населения из глубокого кризиса, который народ пережил во время гражданской войны (1992 -1997гг.).

В момент предоставления земельных участков для личных подсобных хозяйств ещё не был принят законодательство о личном подсобном хозяйстве. Закон Республики Таджикистан «О личном подсобном хозяйстве», который определяет правовые основы организации и ведения личного подсобного хозяйства, был принят только 8.12.2003 №47.

Порядок предоставления земельных участков для организации как для ведения личного подсобного хозяйства, так и для других целей определяется земельным законодательством. В своём большинстве земельные участки для личного подсобного хозяйства выделялись во исполнение вышеизложенных указов Президента Республики Таджикистан, постановлений Правительства Республики Таджикистан от 22.11.1995 №698 и от 18.02.1998 №45 «Об отводе земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства граждан», в соответствии с которыми в разрезе областей, городов и районов определялись площади отводимых земель, в том числе орошаемой и богарной пашни. В свою

⁹⁵ Юсупов Д.С. Социально – экономическая природа личных подсобных хозяйств и их роль в обеспечении продовольственной безопасности Республики Таджикистан . Автореф. дисс... к. э. н. Худжанд, 2012. С.11.

очередь, по решению соответствующих председателей районов (городов) определялись площади земельных участков по джамоатам.

В соответствии со старой редакцией ст.8 Земельного кодекса Республики Таджикистан, предоставление земельных участков, выделенных в установленном порядке для личных подсобных хозяйств гражданам и их семьями находилось в компетенции джамоатов. После внесения изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Таджикистан от 18.06.2008 г. земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства предоставляется гражданам решением соответствующего местного исполнительного органа государственной власти по представлению органа самоуправления поселков и сел.

Личное подсобное хозяйство, как и фермерское, ведется гражданином либо индивидуально, либо совместно с членами его семьи. Однако в личном и подсобном хозяйстве нет членства, процедуры вступления и выхода из хозяйства, отсутствует глава хозяйства. Ведение личного подсобного хозяйства непосредственно связано с земельным участком, приобретенным или предоставленным для данных целей.⁹⁶ Ведение личного подсобного хозяйства прекращается в случае прекращения прав на земельный участок.

В соответствии с положениями законов Российской Федерации и Республики Таджикистан о личном подсобном хозяйстве, земельный участок личного подсобного хозяйств граждан состоит из приусадебного земельного участка и полевого (дополнительного) земельного участка. В приусадебных землях разрешается строительство жилого дома и иных помещений, а полевые (дополнительные) земельные участки используются без права строительства.

В Земельном кодексе Республики Таджикистан и иных нормативно – правовых актах о земле, за исключением вышеназванного закона, нигде не указано, что приусадебные земли относятся к землям личного подсобного хозяйства. Земли личного подсобного хозяйства относятся к землям

⁹⁶ Ecopomy.gov.ru. Федеральный портал малого и среднего предпринимательства. Правовой статус личного подсобного хозяйства.

сельскохозяйственного назначения и предназначены для сельскохозяйственного производства. А предоставление земельных участков под приусадебные участки, независимо от того, из какой категории земель они изымаются, предполагает, что они предназначены для строительства индивидуальных жилых домов. Кроме того, указанные земли после изъятия и предоставления одновременно переводятся в категории земель населенных пунктов. Следует отметить, что каждая категория земель соответственно имеет своё конкретное целевое назначение и правовой режим.

В соответствии с п.2 ст.4 ФЗ от 7 июля 2003 №112-ФЗ "О личном подсобном хозяйстве», приусадебный земельный участок используется для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно – гигиенических, противопожарных и других правил и нормативов. Данная норма для приусадебных земель на первый план выдвигает производство сельскохозяйственной продукции, и лишь затем строительство жилого дома и иных помещений, тогда как основное функциональное назначение приусадебных земель - строительство жилых домов. Основным разрешаемым использованием приусадебных земельных участков является строительство индивидуальных жилых домов, дополнительным, которым не находясь под зданием используются в качестве огорода.

В соответствии с п.7 ст.5 Закона Республики Таджикистан «О личном подсобном хозяйстве», как приусадебный земельный участок, так и дополнительный отнесены к землям сельскохозяйственного назначения. Это явное упущение законодателя, т.к. приусадебные земельные участки относятся к категориям земель населенных пунктов: из общей площади приусадебных земель Республики Таджикистан до 20 % составляют земли под зданиями и помещениями.

Порядок предоставления земельных участков под строительство индивидуальных жилых домов и для сельскохозяйственных целей (личных подсобных хозяйств) существенно отличаются.

А.И. Бутовецкий справедливо отмечает, что именно различие правового режима приусадебных и полевых земельных участков легло в основу установления разного порядка их предоставления гражданам⁹⁷.

Земельный участок предоставляется гражданам, имеющим в собственности скот, для пастьбы скота и сенокоса по представлению джамоатов из земель запаса, лесного фонда, земель населенных пунктов, а также из земель сельскохозяйственных хозяйств и других организаций, которые имеют в своем пользовании сельскохозяйственные земли, в следующем порядке:

а) из земель сельскохозяйственных хозяйств, а также из земель организаций, которые имеют земли сельскохозяйственного назначения, – по решению общего собрания этих хозяйств и организаций;

б) из государственного земельного запаса – по решению председателей районов (городов);

в) из земель государственного лесного фонда – по решению председателей районов (городов), по согласованию с лесохозяйственными органами (ст.71³ ЗК РТ).

Условием предоставления земельного участка для пастьбы скота и сенокоса законодатель считает наличие у граждан скота, а в указанных категориях земель и сельскохозяйственных хозяйств - наличие сельскохозяйственных земель.

Сельскохозяйственные земли - понятие широкое, необходимо его конкретизировать, а именно: указать пастбищ и сенокос из других видов сельхозугодий для пастьбы скота и сенокосения земельные участки не предоставляются.

⁹⁷ Комментарий к ст.39 ЗК РФ. Постатейный. Новая редакция с учетом федерального закона №217-ФЗ, 224-ФЗ, 234-ФЗ. Под ред. д.ю.н. проф. С.А.Боголюбова. «Проспект» М., 2015.

В случае же предоставления земель из земель сельскохозяйственных хозяйств, основанием для предоставления законодатель считает решение общего собрания этих хозяйств и организаций, а из земель государственного запаса и лесного фонда - решение председателей районов. Во всех случаях, независимо от категории земель, земельные участки для пастбы скота и для сенокоса должны предоставляться на основании решения председателя района - по согласованию с первичными землепользователями.

С целью регулирования общественных отношений, возникающих при использовании пастбищ, впервые был принят Закон Республики Таджикистан «О пастбищах» от 19.03.2013 №951⁹⁸. Если согласно положению ЗК РТ земельные участки для пастбы скота предоставляются гражданам, то, в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О пастбищах», как физическим, так и юридическим лицам предоставляются пастбищные земли.

В соответствии с п.2 ст.14 Закона Республики Таджикистан « О пастбищах», правоудостоверяющий документ – сертификат права пользования землей, выдается физическим и юридическим лицам, с учетом поголовья и вида скота, имеющегося в их распоряжении. Сертификат на право пользования землей выдается на основании решения местных исполнительных органов государственной власти о предоставлении земельных участков, поэтому при принятии решения о предоставлении земельного участка необходимо учитывать сведения о наличии поголовья скота, общественного и личного.

Как известно, в республике пастбищные земли занимают 3 821 777 гектаров⁹⁹, в процентном отношении - 82 % от сельскохозяйственных угодий. Сезонные пастбища в основном распределены между административными районами. Помимо того, что каждый район имеет свои пастбища, в зависимости от поголовья скота хозяйства одного района имеют на территории другого района

⁹⁸ Закон Республики Таджикистан «О пастбищах» от 19.03. 2013 №951 // Централизованный банк правовой информации « ADLIA», Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

⁹⁹ Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1.01.2016 // Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан. Душанбе, 2016.С.10.

летние или зимние пастбища, которые закреплены в долгосрочном пользовании сроком на 10 лет. Такая практика пользования пастбищными землями существовала ещё во времена Союза, когда в долгосрочное пользование закрепляли сроком на 25 лет.

Перераспределение пастбищ между районами осуществляется постановлением Правительства Республики Таджикистан, причем в случае необходимости через каждые 10 лет срок использования этих земель может быть продлен.

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

Подготовка землеустроительных материалов и регистрация права пользования землей осуществляются со стороны органов по земельному управлению и регистрации недвижимого имущества, на территории административных границ которого расположен земельный участок. Эти земельные участки также предоставляются во временное пользование, причем сроки предоставления не должны превышать срока использования их первичным землепользователем, за которым они закреплены в долгосрочное пользование.

Следует отметить тот факт, что в практике наблюдались случаи, когда по согласию землепользователя земли долгосрочного пользования предоставлялись для организации дехканского хозяйства в пожизненно - наследуемое пользование.

Процедура организации дехканского хозяйства, на наш взгляд, неправомерна, т.к. землепользователи не имели права дать согласие на срок, более того, которым был им предоставлен. При полном отказе землепользователями от этих земель постановлением Правительства Республики Таджикистан они закрепляются за районами, на территории которых расположены. Местные

исполнительные органы государственной власти в установленном порядке в дальнейшем могут распоряжаться этими землями.

Порядок предоставления земельных участков, в том числе и для сельскохозяйственных нужд, осуществляется в соответствии с требованиями «Правил об отводе земельных участков для физических и юридических лиц», утвержденных постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1.09.2005 №342. Физические и юридические лица, заинтересованные в отводе земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства, представляют ходатайство председателю района (города). Заявитель в ходатайстве указывает приблизительный размер и месторасположение испрашиваемого земельного участка, цель использования и титул права пользования (бессрочное, срочное или пожизненно–наследуемое). Председатель в 5–тидневный срок рассматривает ходатайство и для подготовки землеустроительного дела направляет в землеустроительный орган района (города).

Районная комиссия по отводу земель для сельскохозяйственной цели в составе заместителя председателя района, курирующего аграрный сектор (председатель комиссии), комитета земельного управления, органа местного самоуправления (джамоата), 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 натуре 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.

Землеустроительный орган района (города) в месячный срок подготавливает землеустроительное дело и представляет его на рассмотрение и принятие решения председателя. Землеустроительное дело по отводу земельных участков включает следующие документы:

- заявление гражданина на имя председателя района (города) об отводе земельного участка;
- выкопировка из плана землепользования с указанием границы отводимого земельного участка;
- согласие физических и юридических лиц, из земель которых изымается земельный участок. В случае выхода пайщика из хозяйства со своим земельным паем, согласие землепользователя не требуется;
- справка местного органа по землеустройству района (города) о земельном пае (только для хозяйств, организуемых за счет пайщиков);
- представление комитета по земельному управлению председателю района (города) об отводе земельного участка;
- решение председателя района (города) об отводе земельного участка;
- графический чертеж отводимого земельного участка;
- протокол и чертеж переноса границы землепользования в натуру.

После выноса решения председателя района или города землеустроительное дело об отводе земельного участка представляется в Государственный орган по земельному управлению Республики Таджикистан для проведения экспертизы и оформления сертификата на право пользования землей. Регистрация права пользования землей производится в местных органах по регистрации недвижимого имущества района (города), и новому землепользователю выдается сертификат на право пользования землей, на основании которого он приступает к использованию земель.

Следует отметить, что, в соответствии с законодательством, оформление протокола и чертежа переноса границы землепользования в натуру

осуществляется до оформления и выдачи сертификата на право пользования землей. Считаем такую последовательность при предоставлении земельных участков нецелесообразной, т.к. основанием возникновения права пользования землей является регистрация права пользования землей и соответственно выдачи соответствующего правоудостоверяющего документа. Исходя из этого, перенос проекта в натуру, на наш взгляд, должен осуществляться после выдачи правоудостоверяющего документа на право пользования землей. (Кстати, согласно ст.18 ЗК РТ, до получения удостоверяющего документа физическим и юридическим лицам не предоставляется право пользования землей).

Обобщая правовое регулирование предоставления земельных участков для сельскохозяйственных нужд, можно сделать следующие выводы.

Земли сельскохозяйственного назначения – это земли, предоставленные и используемые для сельскохозяйственного производства и отграниченные от иных категорий земель. Одновременно необходимо указать на условность границ между категориями земель и на смешанное их использование.

Земельная реформа в Республике Таджикистан осуществлялась в основном путем предоставления земельных участков для организации дехканских хозяйств. Таким образом, земли сельскохозяйственного назначения преимущественно находятся в их пользовании.

Анализ земельного законодательства и практическая деятельность землеустроительных служб республики показывают, что предоставление земельных участков для организации дехканских хозяйств реализуется следующим образом:

- из земель колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий;
- из земель специальных фондов и государственного запаса;
- из земель новообразуемых (реорганизуемых) хозяйств при выходе члена хозяйств со своим земельным паем с целью организации индивидуальных

деханских хозяйств или группы лиц с целью организации иной формы сельскохозяйственных хозяйств. В связи с тем, что колхозы, совхозы и другие государственные сельскохозяйственные предприятия в результате земельной реформы в основном преобразованы в иные сельскохозяйственные формы хозяйств, предоставление земельных участков для организации деханских хозяйств будет осуществляться путем выхода члена хозяйства или группы лиц с выделом их земельного пая. При этом, согласие землепользователей не потребуется.

Для содержания и хранения семян, удобрений и других необходимых вещей рекомендуется внести в законодательство норму, в соответствии с которой дать разрешение на строительство подсобных помещений тем деханским хозяйствам, земельные участки которых расположены в отдаленных от населенных пунктов местах.

В связи с тем, что целевое использование и правовой режим приусадебных земель и личных подсобных хозяйств отличаются друг от друга и относятся к различным категориям земель, считаем нецелесообразным включение приусадебных земель в состав земель личных подсобных хозяйств и отнесение их к категории земель сельскохозяйственного назначения.

Кроме того, рекомендуем внести изменения в порядок подготовки землеустроительного дела по отводу земельного участка для регистрации права пользования земельным участком и из землеустроительного дела исключить протокол чертежа переноса проекта границы землепользования в натуру. Протокол и чертеж границы оформить после получения правоудостоверяющего документа (сертификата на право пользования землей), при предъявлении границы отводимого земельного участка в натуру.

§ 2. Предоставление земельных участков для нужд строительства

Законодательное разрешение различных форм собственности позволило гражданам и юридическим лицам иметь в своей собственности недвижимость, что способствовало предпринимательской деятельности для создания недвижимого имущества.

Социалистический уклад жизнь пресекал личную предприимчивость граждан, они работали только в государственных организациях и на государственных предприятиях и вместе со всем коллективом создавали так называемое имущество общенародного достояния.

Государству принадлежали основные средства производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, средства транспорта и связи, банки, имущество организованных государством торговых, коммунальных и иных предприятий, основной городской жилищный фонд, а также другое имущество, необходимое для осуществления государственных задач¹⁰⁰.

Для советского периода единственным возможным был принцип императивного государственного управления земельным фондом. При этом в советский период правомочие распоряжения землей со стороны государства – собственника не было идентично современному цивилистическому пониманию этого правомочия¹⁰¹. Отмечалось, что советское государство, осуществляя распоряжение землей никак не изменяет юридическую судьбу земли как объекта исключительной государственной собственности. Какие – бы распорядительные действия в отношении земли не совершались она всегда имела одну «юридическую судьбу» - оставалась всенародным достоянием¹⁰². В.В.Гречко, комментируя это высказывание отмечает, что собственник в лице советского

¹⁰⁰ Ст.11 Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной, седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977г.

¹⁰¹ Гречко В.В. Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. дисс ... к.ю.н. М., 2012г. С.52.

¹⁰² Земельное право. Под ред. Г.А.Аксененка М.1969. С.169.

государства, не менялся ни при каких обстоятельствах, а изменялись лишь пользователи земельными участками¹⁰³.

На сегодняшний день в Республике Таджикистан, как и в советский период, сохраняется государственная собственность на землю, независимо от цели использования, земельные участки предоставляются гражданам и юридическим лицам в пользование.

В соответствии со ст.12 Конституции Республики Таджикистан, основу экономики Таджикистана составляют различные формы собственности. Государство гарантирует свободу экономической и предпринимательской деятельности, равноправие и правовую защиту всех форм собственности, в том числе частной. В этом контексте у граждан и юридических лиц появилась возможность участвовать в предпринимательской деятельности, в том числе в части создания и приобретения недвижимого имущества.

Пространственным базисом для размещения всякого недвижимого имущества служит земельный участок, поэтому необходимым условием создания недвижимости является предоставление земельного участка для строительства.

Е.А. Галиновская справедливо отмечает, что извлечением полезных свойств земли или предоставляемых ей благ, возможно только путем присвоения определенной земельной территории. Поэтому, только осуществив присвоение земельного участка, лицо может распространить на него тот вид деятельности, который в большей степени соответствует его интересам.¹⁰⁴

Как правило, под строительством понимается сфера экономической деятельности, которая обеспечивает сооружение новых и реконструкцию действующих производственных объектов, строительство жилых домов, культурно – бытовых и административных зданий и сооружений.¹⁰⁵

¹⁰³ Гречко В.В. Указаное соч. С.52.

¹⁰⁴ Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. М.2009.С.40-41.

¹⁰⁵ Миначев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.Р. Административное право Российской Федерации. Учебник // Под ред. Л.Л.Попова, М.: Высшее образование. 2007.С.318.

Д.Л. Мальцев определяет застройку земельного участка как его освоение путем возведения объектов капитального строительства: зданий, строений, сооружений, объектов, строительство которых не завершено (за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек)¹⁰⁶.

Предоставление земельного участка для строительства - это одна из разновидностей предоставления земельного участка - института земельного права, конкретно для строительства различных объектов.

Предоставление земельных участков для строительства – субинститут земельного права, представляющий совокупность норм, определяющих основания, условия и порядок предоставления земельных участков для строительства, имеющий своей целью обеспечить распределение и перераспределение земель в интересах их наиболее рационального использования¹⁰⁷.

И.И. Гордиенко формулирует предоставление земельных участков для строительства как действие компетентных органов государственной власти и органов местного самоуправления по наделению прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности юридических и физических лиц, для строительства в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием конкретного земельного участка¹⁰⁸.

С точки зрения земельного права, одним из инструментов правового регулирования является предоставление земельных участков одним лицом другому лицу для удовлетворения каких – либо потребностей¹⁰⁹.

За последние годы в Республике Таджикистан физическим и юридическим лицам было выделено достаточное количество земельных участков для

¹⁰⁶ Мальцев Д.Л. К вопросу о предоставлении прав на незастроенные земельные участки в городе Москве // Законодательство и экономика. 2008. №5 СПС Консультант - Плюс.

¹⁰⁷ Гордиенко И.И. Указ.соч. С.9

¹⁰⁸ Гордиенко И.И. Указ .соч. С.36.

¹⁰⁹ Гречко В.В. Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности . дисс. к.ю.н. М., 2012. С.19.

строительства различных объектов, с целью предпринимательской деятельности и удовлетворения иных потребностей.

Следует отметить, что в Республике Таджикистан правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства несовершенно, что, на наш взгляд, не способствует устойчивому развитию этой отрасли народного хозяйства.

Правила предоставления земельных участков могут различаться в зависимости от того, для какого вида деятельности земельный участок предоставляется. Возможность дифференциации правил может касаться:

- самой процедуры предоставления земельного участка;
- закрепления в законодательстве определенных специальных условий, наличие которых необходимо, чтобы земельный участок мог быть предопределен для той или иной цели¹¹⁰.

После внесения изменений в ст. 30 ЗК РТ¹¹¹ и ЗК РФ¹¹² предоставление земельных участков для строительства осуществляется в один этап, без предварительного согласования места расположения объекта. Несмотря на то, что процедура предварительного согласования места расположения объекта в ЗК РТ исключена, но в земельное законодательство Республики Таджикистан, где регулируется порядок предоставления земельных участков, до сих пор не внесено изменений. Кроме того, в ЗК РТ недостаточно аргументирована причина исключения нормы о предоставлении земельного участка с предварительным согласованием. В связи с этим считаем необходимым освещать в работе вопросы, связанные с предоставлением земель с предварительным согласованием места расположения объекта.

¹¹⁰ Старова Е.В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов. дисс... к.ю.н. М., 2010. С. 27 – 28.

¹¹¹ Закон Республики Таджикистан «О внесении изменений в Земельном кодексе Республики Таджикистан от 25.03.2011. №704.// Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

¹¹² Федеральный закон от 23.06.2014 №171-ФЗ «О внесении изменений в Земельном кодексе Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии со старой редакцией ст.30 ЗК РТ, предоставление земельного участка под строительство осуществлялось в двух формах: с предварительным согласованием или без предварительного согласования месторасположения будущего объекта строительства. Предоставление земельного участка с предварительным согласованием производилось в два этапа, а без предварительного согласования - в один этап.

Процедура предоставления земельного участка с предварительным согласованием месторасположения объекта строительства производилась следующим образом:

- физические и юридические лица, заинтересованные в получении земельных участков, обращались к председателям городов и районов;

- местный исполнительный орган государственной власти ходатайство физических и юридических лиц передавал на рассмотрение местного органа по землеустройству;

- местный орган по землеустройству совместно с постоянно действующей комиссией по отводу земельных участков физическим и юридическим лицам, заинтересованным в отводе земельного участка, выбирали месторасположение объекта строительства, после чего составляли предварительный акт выбора земельного участка с целью проектирования объекта строительства;

- акт выбора земельного участка утверждался решениями председателей городов и районов.

Утверждение акта предварительного выбора земельного участка для месторасположения объекта строительства не могло быть основанием для начала строительства.

Физические и юридические лица после разработки и согласования проекта застройки в установленном законодательством порядке обращаются с ним к председателям районов, городов об отводе земельного участка. Председатели

районов, городов, областей и Правительство Республики Таджикистан в пределах своей компетенции, на основании землеустроительного дела и представление уполномоченного государственного органа по землеустройству и местного органа по землеустройству принимали решение об отводе земли.

Физические и юридические лица в порядке, установленном статьей 18 ЗК РТ, после получения правоудостоверяющего документа (сертификата на право пользования земельным участком) и разрешения на строительство, выданного архитектурными и градостроительными органами, приступали к строительству.

Для строительства гражданами жилых домов отвод земельных участков осуществляется без предварительного согласования месторасположения объекта строительства. Граждане, после отвода земельных участков в установленном порядке и получения правоудостоверяющего документа, должны разработать проект строительства, согласовать его с органами архитектуры и градостроительства и после утверждения, с разрешения органов архитектуры и градостроительства, приступают к строительству.

Председатели городов, районов, областей и Правительство Республики Таджикистан в случаях, когда физическими и юридическими лицами предоставлялись (в соответствии с требованиями законодательства Республики Таджикистан) разработанные, утвержденные и прошедшие экспертизу проекты строительства, отводили земельный участок в рамках своих полномочий для строительства в один этап, без предварительного согласования месторасположения объекта строительства.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (до внесения изменений), одним из требований исключения предварительного согласования места расположения объекта являлось размещение объекта в городском или сельском поселении на основании градостроительной документации о застройке и правил землепользования и застройки (зонированием территорий). А в

соответствии со старой нормой ст.30 (в редакции ЗК РТ от 18.06.2008 №405) Земельного кодекса Республики Таджикистан, при наличии типового или индивидуального проекта строительства конкретного объекта предоставление земельного участка производилось без предварительного согласования места расположения объекта.

Другим требованием без предварительного согласования места размещения объекта и в Земельном кодексе Российской Федерации, и в Земельном кодексе Республики Таджикистан (в старых редакциях) являлось предоставление земельных участков гражданам для строительства жилого дома, при этом в российском законодательстве конкретизируется - «для индивидуального жилого дома», а в таджикском – нет: жилой дом указывается как широкое понятие, под которым может понимать и многоквартирный жилой дом.

Видимо, законодатель подразумевал упрощение процедур для индивидуального жилищного строительства, однако точное следование букве закона позволяет иначе интерпретировать указанную норму. Фактически, под гражданином может иметься в виду любое индивидуальное лицо, желающее осуществить строительство жилого дома, как индивидуального, так и многоквартирного. В таком случае это может быть инвестор, заказчик, застройщик. Строительство индивидуального жилого дома может производиться как для собственных нужд, так и в виде коттеджного строительства для последующей его продажи. Совершенно очевидно, что подход к вопросу предоставления земельных участков для строительства жилых домов должен быть дифференцированным¹¹³.

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

¹¹³ www.namsb.tj USAID. Анализ законодательства Республики Таджикистан в области строительства.

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.

Действующая ст. 30 ЗК РТ указывает на одну императивную норму предоставления земельного участка для строительства - в один этап, без предварительного согласования места размещения объекта, при этом никаких других требований не предъявляется.

В 2012г. в Республике Таджикистан был принят Градостроительный кодекс¹¹⁴, в соответствии с которым были сформулированы некоторые требования к предоставлению земельных участков под строительство, в том числе запрет на проектирование и строительство объектов на территории населенных пунктов без генерального плана и другой необходимой градостроительной документации. Местные органы архитектуры и градостроительства городов и районов, на основании соответствующего решения местного органа государственной власти о выделении земельного участка, согласно утвержденному генеральному плану и согласованному проекту строительства, в порядке, установленном законодательством, выдают разрешение на строительство.

Как было сказано выше, ЗК РТ при предоставлении земельного участка под строительство ни каких других требований не предъявляет, в то время как градостроительное законодательство при выделении земельного участка акцентирует внимание на наличии утвержденного генерального плана и согласованного проекта строительства. Если с проектом строительства не возникает, как правило, проблем (т.к. практически все объекты строительства без согласованного проекта не строятся), то с генеральным планом населенных пунктов в республике они имеются. На сегодняшний день не все города имеют

¹¹⁴ Градостроительный кодекс Республики Таджикистан от 27.12.2012 №933. // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2012. №12. ст.998.

утвержденные генеральные планы, не говоря о поселках и других населенных пунктах. Даже столица республики – город Душанбе, не имеет утвержденного генерального плана - последний генеральный план города, который был разработан в 1982 году и рассчитан до 2005 года, не был реализован в связи с распадом Союза и нестабильностью республики. В настоящее время ОАО «Российский государственный институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор» разработал проект нового генерального плана города Душанбе, который рассчитан до 2030 года, но в установленном порядке он пока не утвержден. По сути, предоставление земельных участков на основании генерального плана в республике не соблюдается.

И.И.Гордиенко считает, что территориальное планирование и градостроительное зонирование, основанные на нормах ГрК РФ, должны обеспечивать постепенный переход от произвольного способа формирования и предоставления земельных участков для строительства к способу, базирующемуся на территориальном планировании и градостроительным зонированием как единственно обоснованных и с юридической и с экономической точек зрения институтах¹¹⁵.

И.В.Ткачева отмечает, что анализ положений Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации, с учетом внесенных в последние годы изменений, позволяет сделать вывод, что общая концепция земельного законодательства направлена на тотальный переход к планированию территории Российской Федерации, что должно исключить случаи индивидуального подбора участка для размещения какого – либо объекта¹¹⁶.

Проанализировав соответствующие законодательные акты Республики Таджикистан, можно сделать вывод, что при предоставлении земельных участков под строительство ЗК РТ не делает непосредственную ссылку на

¹¹⁵ Гордиенко И.И. Указ.соч. С.58.

¹¹⁶ Ткачева И. В. Правовое регулирование предоставления для строительства земельных участков в г. Москве дисс. к.ю.н. М., 2008. С.79

градостроительные документы (особенно на генеральный план), а ГрК РТ предоставление земельного участка связывает с градостроительными документами, на практике же земельные участки предоставляются в основном по типу их индивидуального подбора.

В соответствии с действующими «Правилами об отводе земельных участков», утвержденными постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1.09.2005 №342, орган местной государственной власти района (города) для выбора земельного участка создает комиссию в следующем составе:

- заместитель председателя района (города), курирующий сельское хозяйство (председатель комиссии);
- комитет по земельному управлению района (города);
- архитектор района (города);
- орган санитарного и пожарного надзора;
- орган охраны окружающей среды и лесного хозяйства;
- орган водного хозяйства;
- орган электрических сетей района (города);
- первичный землепользователь и заинтересованные представители в изъятии земель;
- другие соответствующие предприятия района (города).

Комиссию возглавляет заместитель председателя района (города), курирующий сельское хозяйство, который при предоставлении земельных участков для строительства не компетентен.

В соответствии с указанными выше Правилами, размещение объектов строительства производится на основании проектов районной планировки, проекта генерального плана населенных пунктов, а также других перспективных проектов по представлению местных органов архитектуры и градостроительства. При согласовании места расположения объекта, на основании проекта внутрихозяйственного землеустройства, материалов государственного учета

земель и внутрихозяйственной экономической оценки земель, районной планировки, генеральных планов застройки градостроительства населенных пунктов, курортных мест и зоны отдыха, а также других перспективных проектов, проектов развития народнохозяйственного региона, других исследовательских материалов, (геоботанически, гидротехнически и агротехнологически) комиссия представляет соответствующее заключение:

- производит проверку и изучение возможностей размещения объектов на землях запаса, на непригодных землях при сельскохозяйственном производстве либо на сельскохозяйственных участках худшего качества и, соответственно, на местах проявления опасных геодинамических процессов. При необходимости размещения объекта на землях лесного фонда, выбор участка производится преимущественно за счет лесных непокрытых площадей или земель, занятых кустарниками и малоценными насаждениями;

- обеспечивает максимальное сохранение ценных продуктивных угодий и существующей организации территории, прекращение эрозионных процессов, заболачивание, засоленные земли и другие геодинамические процессы, устранении недостатков землепользования, у которых предполагается изъятие земель, наиболее целесообразное использование капиталовложений на улучшение состояние земель, строительство оросительной сети, а также предотвращение загрязнения окружающих водоемов и воздушного бассейна.

Вопреки ст.30 ЗК РТ, которая при предоставлении земельных участков для строительства не предусматривает ссылки на градостроительные документы, в «Правилах отвода земельных участков» указано, что строительство производится на основании территориального планирования, генеральных планов и других перспективных проектов.

Экономическая ценность земель поселений определяется по иным критериям, нежели плодородие почв, и зависит от месторасположения участка, его рельефа, грунтов основания, возможности просадки грунтов, возможности

свободного доступа на участок, обеспеченности его коммуникациями и т.п. В последние годы при оценке земельных участков на землях поселений все чаще используется и такой критерий, как состояние окружающей природной среды¹¹⁷.

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.

Градостроительные требования обуславливают предоставление и использование земельных участков в соответствии с территориальным планированием, генеральным планом, зонированием территории.

Землеустроительные (под общим понятием) требования - это соблюдение проектов землеустройства, устранение неудобств в использовании земельных участков (чересполосицы, вклинивания, вкрапливания), использование материалов земельно–кадастрового учета. Основным показательным требованием является рациональное использование и охрана земель, сохранение ценных угодий, особенно сельскохозяйственных. В первую очередь, для строительства предоставляются земельные участки из непригодных в сельскохозяйственном обороте земель или земель кадастровой оценки ниже среднерайонной.

Предъявление таких условий при предоставлении земельных участков для строительства обусловлено наличием недостаточного количества пригодных для сельскохозяйственного производства земель, особенно орошаемых. Порой это требование – сохранение ценных угодий - не соблюдается. Этому сопутствует отсутствие вариантов строительства и размещения различных объектов для государственных и общественных нужд.

Геологические требования, к которым можно отнести движение земной коры, свойства грунтов (просадочность грунтов), при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов играют немаловажную роль. От

¹¹⁷ Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О. М. Комментарий к ЗК РФ // Под ред.А.К. Голиченкова М., 2003.С.253.

соблюдения этих инженерных требований зависит надежность и долговечность будущих объектов строительства.

Одним из наилучших вариантов выбора земельного участка для размещения будущего объекта является обеспеченность земельного участка объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.

Как было отмечено выше, имеется противоречие в норме ЗК РТ в части предоставления земельных участков для строительства (ст.30) и действующих «Правилах об отводе земельных участков для физических и юридических лиц», где регулируется порядок предоставления земельных участков для сельскохозяйственных и не связанных с сельским хозяйством целей. С целью устранения противоречия был подготовлен проект «Порядка предоставления земельных участков для физических и юридических лиц», в соответствии с которым устранены некоторые правовые коллизии, хотя ещё и требуется внести уточнения в ряд норм данного проекта. Одной из целей разработки проекта Порядка является (в соответствии с ЗК РТ) отказ от предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места расположения объекта и предоставления земельного участка только в один этап, без предварительного согласования места размещения объекта.

В соответствии с ЗК РФ, отличительной чертой предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием от предоставления земельного участка без предварительного согласования являлся то, что к процедуре предоставления земельного участка добавлялся процесс выбора земельного участка, результаты которого утверждались решением соответствующего органа. В земельном законодательстве Республики Таджикистан (в частности в Порядке), независимо от того, предоставлялся ли земельный участок для строительства с предварительным согласованием или без него, процедура акта выбора земельного участка в обоих случаях присутствовала. Единственным отличием являлось то, что при предварительном согласовании акт

выбора земельного участка утверждался решением председателя района (города), а без предварительного согласования не утверждался.

Необходимо отметить, что, в отличие от законодательства Российской Федерации, которое предусматривает в процессе выбора земельного участка обязательное проведение кадастровых работ, в законодательстве Республики Таджикистан при предоставлении земельных участков для строительства специальное проведение кадастровых работ не предусмотрено. При предоставлении земельных участков для строительства во время выбора земельного участка, с целью определения его характеристики, используются материалы ранее проведенного государственного учета земель.

Государственный учет земель проводится в соответствии с Правилами ведения государственного земельного кадастра, утверждёнными постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3.10. 2006 № 447. Работы по учету количества и качества земель производятся по всем категориям земель в административных границах районов и городов в целях обеспечения достоверными и точными сведениями о количественном и качественном состоянии земель. Эти работы систематически проводятся в орошаемой зоне через 5 лет, и в богарной зоне - через 10, но указанные сроки в основном не соблюдаются.

Учет земель проводят две подведомственные проектные организации (проектные институты «Таджикгипрозем» и «Фазо») Государственного комитета по управлению земель и геодезии Республики Таджикистан в основном за счет государственного (республиканского) бюджета, причем проводить кадастровые работы в указанные выше сроки практически невозможно в связи с недостаточным финансированием.

Учет земель в населенных пунктах ведется по сельским населенным пунктам, поселкам и городам, в целом начиная с 2005 года, причем раньше (даже во времена Союза) кадастровые работы в населенных пунктах не проводились. До

начала 90–х годов прошлого века города не имели землеустроительной службы и отводом земельных участков занималась архитектурная служба.

Учет количества и качества земель проводится в соответствии с указаниями, инструкциями и нормативными актами, которые разрабатываются и утверждаются государственным органом по земельному управлению республики.

Картографические материалы являются одним из основных источников государственного земельного кадастра для получения точных сведений о местоположении и границах земельного участка, землепользования, видов категории и площади земель. После распада Союза аэрофотосъемки, на основании которых подготавливались фотопланшеты и картографические материалы, в республике не производились. Следует отметить, что с 2008 года в Проектно - исследовательском институте «Фазо» внедряется новая технология подготовки цифровых карт. Суть новой технологии заключается в обработке космических снимков фотограмметрической станции и привязка их к системе координат. С этой целью на территории республики создана спутниковая геодезическая сеть I и II класса в системе координат ITRF – 2005 (несекретный)¹¹⁸. На сегодняшний день благодаря этой технологии, на площади более 40 тысяч кв.км. (1/3 часть территории Таджикистана), в основном в той части, где интенсивность кадастровых работ выше, подготовлены ортофотопланы (картографический материал), которые будут использованы при государственном кадастре земли и регистрации недвижимого имущества. Следует отметить, что во времена Союза картографические материалы подготавливали в системе координат Пулково - 42 и - 63, но их невозможно было использовать всем потребителям из-за грифа «Секретно».

Открытая система координат дает возможность определять границы земельных участков (характерные точки), указывать их координаты. В настоящее

¹¹⁸ Государственный комитет по землеустройству и геодезии Республики Таджикистан. Проектно – исследовательский институт «Фазо». Душанбе. С.8.

время при предоставлении земельных участков в правоустанавливающих и правоудостоверяющих документах (сертификат на право пользования земель), границы отводимых земельных участков описываются координатами.

Считаем необходимым для полноты и достоверности информации, с целью оборота и регистрации земельных участков и другого недвижимого имущества, в кратчайшие сроки завершить государственный учет земель в населенных пунктах, особенно в городах. В условиях Республики Таджикистан, в связи с тем, что земля является исключительной собственностью государства, отказаться от проведения государственного учета за счет госбюджета государственными организациями по землеустройству невозможно, тем более имея в наличии квалифицированных специалистов. Материалы государственного учета населенных пунктов можно также использовать в различных отраслях народного хозяйства, особенно в части налогообложения недвижимого имущества, т. к. ранее госучет этой категории земель не проводился, поэтому достоверная информация по данному вопросу отсутствует. На наш взгляд, только за счет налогообложения за кратчайший срок затраты на государственный учет могут окупиться.

В этой связи считаем уместным высказывание С.Н.Волкова, которое для Таджикистана также является актуальным. Ученый, с целью решения проблемы резкого снижения роли управления земельными ресурсами в осуществлении проводимой земельной политики, потери органами государственной власти функций планирования и организации рационального использования земель и охраны, особенно в сельской местности, ухода государства из сферы землеустройств, а также игнорирования (властными структурами и бизнесом) землеустройства как комплексной системы мер по организации рационального использования земель и их охране, предлагает, в частности, обеспечить восстановление на региональном уровне государственных (государственно –

частных) проектно–изыскательских организаций по землеустройству и использованию земельных ресурсов (Земпроекты – Гипроземы).¹¹⁹

В соответствии с п.6 проекта «Порядка о предоставлении земельных участков для физических и юридических лиц», местный землеустроительный орган обязан после обращения физического или юридического лица, которое заинтересовано в изъятии земельного участка, заключить договор для подготовки землеустроительного дела на основании акта выбора земельного участка.

Следует отметить, что землеустроительное дело подготавливается с целью получения сертификата на право пользования землей, а сертификат не выдается без соответствующего решения органа государственной власти о предоставлении земельного участка. В связи с этим необходимо заключить договор для подготовки землеустроительного дела не на основании акта выбора земельного участка, а на основании решения соответствующего органа государственной власти.

Предоставление земельного участка для строительства жилого дома на сегодняшний день является актуальным. В.В.Гречко отмечает, что «предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для целей жилищного строительства» - это действия публичного собственника земельного участка, направленные на осуществление передачи права собственности физическим и юридическим лицам и обременение земельных участков вещными правами физических и юридических лиц, с целью удовлетворения частного интереса по возведению и последующей эксплуатации объектов жилой недвижимости, осуществляемые во исполнение документов территориального планирования и градостроительного зонирования, в которых на момент такого предоставления указан исчерпывающий перечень публичных ограничений и обременений земельных участков¹²⁰.

¹¹⁹Волков С.Н. Управление земельными ресурсами – важная государственная задача. Землеустройство, кадастр и мониторинг земель .№11 (107)/ 2013. С.1.

¹²⁰ Гречко В.В. Указ.соч. С.65 -66.

Использование земельного участка для жилищного строительства – это извлечение пользы из земельного участка как пространственного базиса в виде возведения и дальнейшей эксплуатации объекта жилой недвижимости на постоянной основе¹²¹.

Население Таджикистана за последние 25 лет выросло на три миллиона человек — с 5,1 миллиона жителей до 8,1 миллиона — или на 60%. Это самый высокий показатель прироста населения среди бывших советских республик¹²². Не вызывает сомнения, что рост населения обуславливает рост потребности населения в земельных участках с целью строительства жилых домов. Несмотря на выделение приусадебных земельных участков в установленном порядке, из-за большой потребности населения в них существуют факты незаконного распределения земельных участков как со стороны местных органов государственной власти, так и самовольного захвата со стороны граждан.

С целью предотвращения массового распределения земельных участков (особенно приусадебных земель) и уменьшения орошаемых земель, были предприняты попытки пресекать подобные факты на законодательном уровне. Так, например, Указом Президента Республики Таджикистан от 25.07.2000 №335, в целях предотвращения сокращения орошаемых земель сельскохозяйственного назначения и обеспечения их рационального и эффективного использования, запрещено выделение приусадебных участков и участков под строительство жилья и производственных объектов за счет орошаемых земель. По сути, нормы данного Указа противоречат нормам основного земельного законодательства – ЗК РТ, в соответствии с которыми Правительство Республики Таджикистан предоставляет в бессрочное и срочное пользование земельные участки из всех категорий земель (независимо от размера) по согласованию с местной властью районов, городов и областей и с государственными органами земельного управления Республики Таджикистан. Правительство Республики

¹²¹ Гречко В.В. Указ.соч. С.73.

¹²²http://www.smibpress.ru/news/rost_naselenija_v_tadzhikistane/2014-02-20-1975

Таджикистан (если считает необходимым, обоснованным) имеет право реализовать свои полномочия в соответствии с законодательством, в противном случае может отказать в предоставлении земельного участка, независимо от цели предназначения.

Необходимости в принятии Указа такого содержания не было, были попытки внести изменения или отменить данный Указ, но они до сих пор не увенчались успехом. Утверждать, что после принятия Указа не выделялись приусадебные участки, будет не совсем правильным, т. к. под различными предложениями, в том числе и при изъятии земель для государственных и общественных нужд приусадебные участки всё – таки были выделены.

В Указе Президента Республики Таджикистан от 3.10.2011 №1147 (В целях обеспечения целевого использования приусадебных земельных участков) отмечается, что: 1) использовать земельные участки, выделенные нуждающимся гражданам под приусадебные земельные участки на основании постановлений Правительства Республики Таджикистан, в установленном законодательством Республики Таджикистан порядке только для строительства жилых домов и вспомогательных строений;

2) запретить сделки по купле-продаже, дарению и другие гражданские сделки, связанные с правом использования земельных участков, предоставленных нуждающимся, предусмотренные в первом пункте настоящего Указа, без строительства жилых домов или незавершенных жилых домов и государственную регистрацию указанных сделок.

Данный Указ повторяет нормы Конституции и ЗК РТ, в соответствии с которыми земля является исключительной собственностью государства, и купля–продажа, другие гражданские сделки земельных участков, независимо от целевого назначения и разрешенного использования, запрещены¹²³.

¹²³ Необходимо отметить, что в ЗК РТ от 1 .08.2012г. внесено изменение, в соответствии с которым право пользования земельными участками становится объектом гражданских сделок, но до сих пор на практике это не реализуется.

В первом пункте Указа говорится о целевом использовании предоставляемых приусадебных земельных участков, тогда как в ЗК РТ, в постановлении Правительства Республики Таджикистан и в решении местного исполнительного органа государственной власти цель использования предоставляемых земельных участков указывается. Вышеуказанные акты – свидетельство наличия насущных правовых проблем в вопросе предоставления земельных участков для строительства жилых домов. Считаем, что в процессе решения проблем предоставления и использования приусадебных участков принимаются не совсем адекватные нормативно – правовые акты.

Следует отметить, что, в последние годы, в целях снижения нагрузки в удовлетворении потребностей населения республики в приусадебных земельных участках, земельные участки предоставляются за счет богарных земель.

В соответствии со ст. 71¹ЗК РТ, для получения приусадебных земельных участков граждане обращаются в местные исполнительные органы государственной власти. Предоставление гражданам приусадебных земельных участков осуществляется местными исполнительными органами государственной власти при наличии приусадебного фонда, который создается соответствующими органами государственной власти (в пределах их полномочий) из различных категорий земельного фонда в соответствии со ст.26, 26¹ и 29 ЗК РТ. Приусадебный земельный участок предоставляется в размере до 0, 12 гектара на орошаемых и до 0,25 гектара на неорошаемых землях, в целинных и горных районах - до 0,15 гектара орошаемых и до 0, 40 гектаров неорошаемых земель. Законодатель также определяет конкретный размер приусадебных земельных участков, в пределах указанных норм устанавливает его с учетом существующего земельного фонда, каждого землепользователя и плотности населения на основании генерального плана населенного пункта.

При современных условиях учет земельного фонда землепользователя на сегодняшний день считаем некорректным, т.к. практически землепользователи

или землепользований большой площади отсутствуют. После реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций в основном в дехканские (фермерские) хозяйства, землепользователи получили в пользование небольшие площади. Считаю уместным, чтобы вместо словосочетания «земельный фонд землепользователя» законодатель использовал словосочетание «приусадебный земельный фонд джамоата» (органа местного самоуправления).

Законодатель также указывает, что минимальный размер приусадебного участка граждан определяется маджлисом народных депутатов района или города. На наш взгляд, установление минимального размера приусадебного участка является нелогичным, т.к. при отсутствии приусадебного земельного фонда (или при его наименьшем размере) можно сократить минимальный размер приусадебного земельного участка до минимума или свести его на нет.

В связи с ограниченностью земельного фонда, с одной стороны, и возрастающими потребностями населения, с другой, размер приусадебного участка должен устанавливаться в соответствии с генеральным планом, утвержденным маджлисом народных депутатов района, в пределах норм, указанных в ЗК РТ.

В соответствии с п.1 ст.84 ЗК РФ, установлением или изменением границ населенных пунктов является:

- 1) утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования;
- 2) утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

Такая норма в земельном законодательстве Республики Таджикистан отсутствует, что нам кажется вполне логичным. Генеральный план – это документ долгосрочного планирования выполнения полномочий органов местного

самоуправления. Эти полномочия главным образом распространяются на инженерную, транспортную и социальную инфраструктуру, масштабы его прогнозируемого развития определяются планами и прогнозами роста объемов строительства жилья, производственных и иных объектов, то есть тем, что непосредственно обслуживает эта инфраструктура¹²⁴. Генеральный план может быть в будущем основанием для установления и изменения границ населенных пунктов, но его утверждение ещё не может быть основанием для установления границ населенных пунктов. Не генеральный план, а его реализация становится основанием для установления и изменения границ населенных пунктов. Генеральный план, как известно, разрабатывается в расчете на несколько лет вперед. Так, например, генеральный план города Душанбе рассчитан до 2030 года, но это не означает, что сразу после утверждения его черта города изменится. По мере реализации генерального плана земельные участки, подлежащие застройке, будут предоставляться в порядке отвода, в соответствии с земельным законодательством.

Генеральный план города Душанбе утверждается Правительством Республики Таджикистан, а изменение границы города как административно – территориальной единицы осуществляется по представлению Правительства Республики Таджикистан, Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан (верхней палаты парламента республики).

Таким образом, момент утверждения генерального плана не является основанием для установления или изменения границ населенных пунктов - его основанием является процесс реализации генерального плана, особенно предоставление земельного участка в черте населенного пункта.

Расширение населенных пунктов и предоставление земельных участков для строительства в основном сопровождаются переводом земель из одной категории в другую.

¹²⁴Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков. дисс... к.ю.н. М., 2011. С.100.

Для строительства индивидуальных жилых домов гражданам предоставляются земельные участки (в соответствии с земельным законодательством) в пожизненно - наследуемое пользование. Предоставление же земельных участков физическим и юридическим лицам для строительства многоквартирных жилых домов земельным законодательством не урегулирован, и на практике земельные участки предоставляются в бессрочное пользование. Если с предоставлением земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов не возникает проблем, то с многоквартирными жилыми домами (после их сдачи в эксплуатацию) возникают правовые проблемы. Это связано с тем, что правообладатели земельных участков, как правило, после окончания строительства многоквартирных жилых домов отчуждают квартиры отдельным гражданам, а земельные участки под жилые дома предоставлены гражданину или юридическому лицу в бессрочное пользование.

Анализ правового регулирования предоставления земельного участка для строительства в условиях Республики Таджикистан дает нам возможность сделать следующие выводы:

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

- следует ускорить процесс разработки и утверждения генеральных планов населенных пунктов в первую очередь в городах и поселках (районных центрах);

- необходимо отказаться от предоставления земельных участков для строительства по типу индивидуального подбора земельного участка и осуществлять предоставление земельных участков в соответствии с утвержденным генеральным планом;

- в земельном законодательстве необходимо урегулировать порядок предоставления земельных участков физическим и юридическим лицам для строительства многоквартирных жилых домов. Считаем необходимым предоставлять земельные участки для данной цели в срочное пользование на период строительства;

- размер приусадебного земельного участка, с учетом приусадебного фонда и нарастающей потребности населения, необходимо устанавливать в соответствии с генеральным планом, утвержденным мажлисом народных депутатов района, в пределах норм, указанных в ЗК РТ;

- с целью устранения несоответствия ст.30 Земельного кодекса Республики Таджикистан с «Правилот отвода земельных участков для физических и юридических лиц», необходимо в кратчайший срок принять последнее в новой редакции.

Глава 3. Особенности правового регулирования изъятия земельных участков

§ 1. Правовые основания и порядок изъятия земельных участков

Изъятие земель является одним из оснований прекращения права пользования землей. Изъятие земель – это полное прекращение одновременно всех правомочий граждан и организаций на земельный участок или его часть и передачу земельного участка государству либо местным органом самоуправления¹²⁵.

Изъятие земель понятие многоплановое: это функция государственного управления земельным фондом; основание прекращения прав на земельный участок; институт земельного права; мера ответственности за нарушение земельного законодательства. Изъятие земель – это последовательно выполняемые и связанные между собой действия государственных органов исполнительной власти и органов самоуправления, физических и юридических лиц, осуществляемые в порядке, установленном государством, и направленные на полное или частичное прекращение субъективных прав на конкретные земельные участки¹²⁶.

Изъятие земель - определенные действия уполномоченных на то государственных органов, направленные на прекращение права землепользования у того или иного конкретного субъекта или же на сокращение размеров земли, находящейся в его пользовании¹²⁷. В соответствии с Земельным кодексом Республики Таджикистан, изымаемый земельный участок передается государству (специальный земельный фонд, земли государственного запаса) или предоставляется юридическим или физическим лицам (прежним

¹²⁵ Краснов И.О. Земельное право. Элементарный курс: Учебное пособие. М.: Юристъ 2003.

¹²⁶ Дедова Н.А. Указ.соч. С.52.

¹²⁷ Балезин В.П. Советское земельное право: Учебник, М: «Юридическая литература» 1977. С.115.

землепользователям). А при изъятии земель для государственных и общественных нужд изымаемый земельный участок одновременно может предоставляться субъекту права для указанных целей.

Н.А. Дедова отмечает, что изъятие земельного участка у собственников фактически производится с помощью отчуждения земли. Отчуждение земель есть ни что иное, как переход права собственности от одного собственника другому. Изъятие земель у землевладельцев, землепользователей и арендаторов означает переход права землевладения, землепользования и аренды к другому субъекту. Смена владельцев происходит здесь лишь в сфере непосредственного пользования земельным участком¹²⁸. Так как в Республике Таджикистан собственником земли является государство, поэтому изъятие земель осуществляется у землевладельцев и землепользователей.

В ст.37 ЗК РТ перечисляются основания прекращения права пользования земельным участком. В соответствии с ней право пользования землей или его частью прекращается в случаях:

- а) письменного отказа от земельного участка, подписанного землепользователями;
- б) прекращения деятельности землепользователей;
- в) неиспользования земельного участка для сельскохозяйственных нужд в течение двух лет или откладывания строительства на землях несельскохозяйственного назначения в течение трех лет;
- г) использования земли не по целевому назначению, указанному в документах, удостоверяющих право пользования землей;
- д) использования земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому, радиоактивному и иному загрязнению, ухудшению экологической обстановки;
- е) истечения срока, на который был предоставлен земельный участок;

¹²⁸ Дедова Н.А. Указ.соч. С.59.

ж) изъятия земель для государственных и общественных нужд в случаях, предусмотренных ЗК РТ;

з) вывода из членства в дехканском хозяйстве по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Таджикистан.

На наш взгляд, указанные основания прекращения права пользования землей можно сгруппировать и классифицировать следующим образом:

- 1) добровольные;
- 2) принудительные;
- 3) на других основаниях;

М.С. Ромадин, в свою очередь, полагает, что основания прекращения прав на землю можно классифицировать на добровольные, принудительные и добровольно - принудительные, исходя из отношения воли правообладателя к прекращению его прав на землю¹²⁹.

К добровольному прекращению права пользования землей относится норма п. «а» ст.37 ЗК РТ - письменный отказ от земельного участка, подписанный землепользователями.

К принудительному относятся:

- неиспользование земельного участка для сельскохозяйственных нужд в течение двух лет или 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;

¹²⁹Ромадин М.С. Основания и порядок прекращения прав на землю в Российской Федерации. дисс... к.ю.н. М., 2004. С.30.

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

К другим основаниям можно отнести:

- прекращение деятельности землепользователей;
- истечение срока, на который был предоставлен земельный участок.

Прекращение права пользования землей на основании истечения срока относится к земельным участкам, которые предоставлены в срочное пользование или в аренду.

Необходимо отметить, что каждая группа имеет свои особенности и отличия от других групп оснований прекращения права пользования землей, которые будут влиять на условия и порядок прекращения права пользования землей. Эти различия могут быть условными, т. к. одни и те же признаки могут быть в разных группах оснований прекращения права пользования землей. Так, например, изъятие земель для государственных и общественных нужд осуществляется в принудительном порядке, причем не по воле землепользователя, а по воле уполномоченного государственного органа. При письменном согласии, в форме протокола общего собрания землепользователей, изъятие земель условно можно назвать добровольным. Поэтому четкой границы между группами оснований прекращения права пользования землей не имеется.

Следует отметить, что не все последствия прекращения права пользования землей являются изъятием земельного участка, а только те, которые осуществляются в принудительном порядке.

Четкое функционирование института прекращения прав на земельные участки является гарантией соблюдения баланса публичного и частного интереса при регулировании оборота земельных участков, а исчерпывающий перечень

оснований прекращения прав на земельные участки является основным условием стабильности статуса субъектов прав на землю¹³⁰.

Если только правомерные действия являются основаниями возникновения прав на землю, то и правомерные, и неправомерные действия правообладателей земельных участков могут стать основаниями для прекращения прав на землю.

Изъятие земельного участка – это правомерные действия компетентных органов государственной власти и местного самоуправления. Основанием изъятие служат решения исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также судебных органов об изъятии земельного участка у физического и юридического лица¹³¹.

Изъятие земельного участка – это правомерные действия компетентных органов государственной власти по отношению к землепользователям или землевладельцам при их правомерных или неправомерных действиях. Это означает, что процесс изъятия земельного участка осуществляется в обязательном порядке при правомерных действиях органов государственной власти, которые законодательно уполномочены изымать земельный участок. При этом изъятие земель может осуществляться в случаях правомерных и неправомерных действий землепользователей или землевладельцев.

Исходя из этого, вышеуказанные основания прекращения права пользования землей можно также сгруппировать по следующим признакам: правомерные и неправомерные действия землепользователей. В группу правомерных действий входят те основания прекращения права пользования, где в действиях землепользователей не обнаруживаются правонарушения: сюда относятся нормы п.п. «а», «б», «е» и «ж» ст.37 ЗК РТ. В группу неправомерных действий включаются те основания прекращения права пользования землей, которые реализуются в результате ненадлежащего использования земельных участков

¹³⁰Гринь Е.А. Принудительное прекращение прав на земельные участки. Теория и практика правового регулирования. Автореф. дисс... к.ю. н. Краснодар, 2012.

¹³¹Орешкина О.В. Указ.соч. С.138.

землепользователями, - это нормы п.п. «б», «в» «г» и «з» ст.37 ЗК РТ. В соответствии с вышеизложенной классификацией, к правомерным действиям можно отнести добровольные, другие основания и изъятие земель для государственных и общественных нужд, а ненадлежащее использование земельных участков - к неправомерным действиям.

А.И.Кичко, в свою очередь, принудительное прекращение право пользование земель разделяет на две группы: 1) принудительное прекращение права собственности на земельный участок при правомерном поведении собственника; 2) принудительное прекращение права собственности на земельный участок в связи с противоправным поведением собственника¹³².

С.А.Боголюбов выделяет два вида принудительного изъятия земельных участков: в случае их правомерного использования (изъятие для государственных или муниципальных нужд), а также в качестве санкции за совершение правонарушения. В последнем случае, по мнению ученого, изъятие земельного участка может рассматриваться как мера земельно-правовой ответственности¹³³.

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

Перейдём к более подробному анализу каждого из оснований прекращения права пользования землей. К добровольному прекращению права пользования землей в Республике Таджикистан относится, как было отмечено выше, письменный отказ от земельного участка, подписанный землепользователем. Земельным законодательством условия и порядок добровольного отказа землепользователя от земельного участка не урегулирован: при каких условиях и в каком порядке удовлетворяется (либо не удовлетворяется) ходатайство

¹³² Кичко А.И. Принудительное прекращение права собственности на земельные участки. Автореф. дисс. ... к.ю.н. Краснодар, 2011.

¹³³1 Боголюбов С. А., Никишин В. В., Устюкова В. В. Земельное право. -М. : Издательство «Норма», 2003.

землепользователя о прекращении права пользования землей законодательством не установлено. Норма п. «а» ст.37 ЗК РТ обязывает уполномоченный орган государственной власти удовлетворить заявления физических и юридических лиц об отказе от земельных участков. При этом законодатель не обращает внимания на состояние земельного участка до момента подачи заявления об отказе.

В связи с этим возникает ряд вопросов: использовал ли землепользователь земельный участок в соответствии с требованием законодательства; не привел ли земельный участок в процессе использования к захламлению, заболачиванию, загрязнению и другим негативным явлениям, которые в дальнейшем осложнят и сделают неэффективным использование земельного участка. На наш взгляд, было бы уместным законодательно регулировать процесс прекращения права пользования земельным участком при добровольном отказе от него.

Одним из существенных условий, выставляемых пользователю или владельцу земельного участка как и земельным так и гражданским законодательством, является то, что сам факт отказа от участка не является автоматическим прекращением права. Правообладатели обязаны содержать участок, выплачивать установленные платежи за землю, выполнять иные действия, связанные с реализацией права, до тех пор, пока земельный участок не перейдет во владение собственнику – Российской Федерации или муниципального образования¹³⁴. Отказ от земельного участка не влечет безусловного прекращения права на данный земельный участок, потому что такой отказ нередко означает и прекращение обязанностей. Освобождение от обязанностей не может зависеть от собственного усмотрения землепользователя, а нуждается в согласии стороны, предоставившей земельный участок в пользование. Поэтому не просто отказ как одностороннее волеизъявление, а

¹³⁴ Земельное право. Учебник. Боголюбов С.А., Галиновская Е.А. и др. М.: ООО «ТК Велби», 2002. С.123.

отказ, принятый другой стороной, может служить основанием прекращения права землепользования¹³⁵.

Считаем необходимым заявление землепользователя об отказе от земельного участка, поданное в местный исполнительный орган государственной власти, передать на рассмотрение местному органу по землеустройству. Местный орган по землеустройству как орган, осуществляющий государственный контроль за использованием и охраной земель (в соответствии со ст.55 ЗК РТ), должен всесторонне обследовать в натуре состояние земельного участка, от которого отказывается правообладатель. При обнаружении ненадлежащего использования земельного участка обязывать землепользователя привести земельный участок в пригодное к использованию состояние. При неустранении нарушений в установленный срок применить меры, в том числе и меры административного порядка. После устранения соответствующих нарушений со стороны землепользователя, местный орган по землеустройству представляет в местный исполнительный орган государственной власти предложение о прекращении права пользования земельным участком.

В то же время возникает вопрос: если после наложения землепользователю штрафа и указания ему привести земельный участок в пригодное состояние он не устранит указанные нарушения, то какие меры необходимо принимать в его отношении. В этом случае юридическим последствием является прекращение права пользования землей, но добровольное прекращение права пользования можно квалифицировать как принудительное и происходит изъятие земельного участка.

Таким образом, при добровольном отказе землепользователя от земельного участка и использования земельного участка в не установленном законом

¹³⁵ Краснова И.О. Земельное право: элементарный курс. Учебное издание. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2003.

порядке и в неустранении указанных нарушений добровольный отказ превращается в принудительный порядок прекращения права пользования землей.

Согласно земельному законодательству РФ (ст.53 ЗК РФ), при добровольном отказе собственника земельного участка, землепользователя и землевладельца от земельного участка орган государственной регистрации, орган государственной власти или орган местного самоуправления не должны отказываться от удовлетворения заявления правообладателей земельных участков.

Таким образом, и в законодательстве РТ и в законодательстве РФ не обращается должного внимания на состояние земельного участка до подачи заявления об отказе от него.

В условиях Республики Таджикистан при отказе правообладателя от земельного участка возникают также проблемы иного характера. При реорганизации сельскохозяйственных предприятий, в соответствии с земельными паями земельные участки были распределены между его членами в разрезе сельскохозяйственных угодий. В связи с тем, что в республике пастбищных земель по сравнению с другими видами сельскохозяйственных угодий, намного больше, то соответственно при распределении земельных паев пайщикам предоставлялись пастбища в больших размерах (необходимо отметить, что при распределении пастбищ наличие поголовья скота не учитывалось). После нескольких лет использования земельных участков правообладатели отказались от пастбищных земель, причем в массовом порядке. Местные органы землеустройства столкнулись с проблемой, которую невозможно было решать однозначно, т.к. реорганизуемые хозяйства уже не существовали и было нерезонно земельные участки, от которых отказывались землепользователи, включать в спецфонд (земли запаса). При включении этих земель в спецфонд в дальнейшем стало бы невозможным предоставлять их другим лицам.

Таким образом, за счет таких земель увеличивается количество неиспользуемых земель, соответственно они не облагаются налогом, и

государство недополучает бюджетных денег. Местные исполнительные органы государственной власти, используя соответствующие аргументы, не всегда удовлетворяют ходатайства о добровольном отказе землепользователей от земельных участков.

Одна из актуальных проблем землепользования в современных условиях - правовое регулирование изъятия земель в связи с ненадлежащим использованием земельных участков¹³⁶.

Изъятие земель, независимо от оснований, имеет несколько характерных особенностей:

-осуществляется компетентными органами в установленном законом порядке на основе волевого акта государственного органа исполнительной власти, органа местного самоуправления или решения суда;

- изъятие земель имеет принудительный характер;

-изъятие земель для государственных и муниципальных нужд осуществляется при условии предварительного и равноценного возмещения убытков¹³⁷.

В соответствии с ЗК РТ, в результате ненадлежащего использования земельных участков, а именно: неиспользование земельного участка для сельскохозяйственных нужд в течение двух лет или 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 - принудительно прекращается право пользования на земельные участки.

Из указанных признаков следует, что изъятие земельного участка происходит в результате несоблюдения требований закона. При предоставлении

¹³⁶Можаровский В. О порядке изъятия земельного участка. // Юридический мир.2003. №6. С.51.

¹³⁷ Дедова Н.А. Указ.соч. С.73.

земельных участков землепользователей обязывают соблюдать требования существующих законодательств, в противном случае в отношении них применяются соответствующие санкции.

В соответствии с ЗК РТ землепользователи обязаны:

- обеспечить использование земли в соответствии с целевым назначением и условиями ее предоставления;

- эффективно использовать предоставленную им землю, применять природоохранную технологию производства, не допускать ухудшения экологической обстановки территории в результате хозяйственной деятельности;

- осуществлять комплекс мероприятий по охране земель;

- своевременно вносить земельный налог или арендную плату;

- не нарушать права других землепользователей;

- своевременно предоставлять в соответствующие государственные органы установленные законодательством Республики Таджикистан сведения о состоянии и использовании земель;

- беречь и охранять знаки межевания, геодезические и другие специальные знаки.

Несоблюдение землепользователем не всех указанных обязанностей может стать основанием для изъятия земельного участка. Кроме того, в результате несоблюдения обязанностей, помимо изъятия земельных участков, в отношении землепользователей применяются меры в соответствии с административным, уголовным и налоговым законодательством. Глава 9 (ст.ст. 141-164) Кодекса Республики Таджикистан «Об административных правонарушениях»¹³⁸ посвящается административным правонарушениям в области землепользования.

Как было сказано выше, в республике в последние годы отмечалось массовое распределение земельных участков со стороны уполномоченных

¹³⁸ Кодекс Республики Таджикистан «Об административных правонарушениях» от 31.12.2008 №455 // Ахбори Маджлиси Оли РТ. 2008. №12 (часть первая). ст.990.

государственных органов и органов местного самоуправления (джамоатов) Наблюдались случаи незаконного выделения земельных участков, особенно приусадебных. Для предотвращения таких негативных явлений в ЗК РТ было внесено изменение (от 18.06.2008г.), в соответствии с которым джамоатов лишили права предоставления приусадебных участков, а это право возложили на председателей районов и городов (местные исполнительные органы государственной власти). В целях усиления контроля за уполномоченными органами государственной власти при предоставлении земельных участков, Уголовный кодекс Республики Таджикистан¹³⁹ (в соответствии с Законом РТ от 25.03.2011г. №694), был дополнен ст.338¹, в соответствии с которой за незаконное распределение земель виновные лица наказываются в уголовном порядке.

Прекращение прав на земельные участки за правонарушения в области охраны и использования земель - одна из мер юридической ответственности, требующая совершенствования ее правового регулирования¹⁴⁰.

А.В.Турицин предлагает следующую формулировку понятия ненадлежащего использования собственником земельного участка: систематическое и виновное невыполнение собственником в отношении земельного участка определенное законом обязанностей¹⁴¹. На наш взгляд, данное определение также применительно к землепользователям и землевладельцам при ненадлежащем использовании ими земельных участков.

Одним из оснований принудительного прекращения права пользования землей, как было отмечено выше, является неиспользование земель для сельскохозяйственных нужд в течение двух лет или откладывание строительства на землях несельскохозяйственных назначений в течение трёх лет. Следует

¹³⁹Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21.05.1998 №575 // Ахбори Маджлиси Оли РТ.1998. №9. ст.68.

¹⁴⁰Гринь Е.А. Принудительное прекращение прав на земельные участки: теория и практика правового регулирования. Дисс... к.ю.н. Краснодар 2012. С.134.

¹⁴¹Турицин А.В. Ограничение и прекращение права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения. Автореферат дисс ...к.ю.н. Владивосток. 2010.С.8.

отметить, что до внесения изменений существовала другая норма: соответственно для сельскохозяйственных нужд - один год, а для строительства - два года.

Таким образом, законодатель, с одной стороны, повышает степень защиты прав и интересов землепользователя, с другой – снижает степень его ответственности по своевременному целевому использованию земель.

В соответствии с п.4 ст.46 ЗК РФ, изъятие земельного участка при его неиспользовании, предназначенного и для сельскохозяйственного производства, и для строительства, осуществляется в течение трех лет, за исключением времени, необходимого для освоения земельного участка, а также времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. В ЗК РТ ссылки на такое исключение при исчислении срока неиспользования земельного участка не имеется.

Е.А.Гринь отмечает, что анализ действующего законодательства позволяет прийти к выводу, что существуют два понятия применительно к моменту начала использования земельного участка: освоение земельного участка и непосредственного использование земельного участка. Под освоением земельного участка понимается период, когда совершаются все необходимые действия, связанные с получением разрешения на строительство. Под использованием земельного участка понимаются фактические действия, непосредственно связанные с выполнением работ на земельном участке¹⁴².

С этим мнением, на наш взгляд, невозможно согласиться, т.к. действия, связанные с получением разрешения на строительство или подготовкой иных необходимых документов, которые являются основой для предоставления земельных участков в натуре, не являются процессом фактического использования. После получения правоудостоверяющего документа и определения границы земельного участка в натуре, землепользователь может

¹⁴²Гринь Е.А. Указ.соч. С.136.

приступить к его фактическому использованию, и это считается началом отсчета срока использования земельного участка.

Сроки, указанные законодательством Республики Таджикистан (2 и 3 года), по истечении которых наступает процедура изъятия земельных участков, невозможно конкретно определить: имеются в виду сроки 2 или 3 года подряд или иначе.

Кстати в соответствии со ст.14 Основ земельного законодательства Союза ССР и Союзных республик (1968г.)¹⁴³, одним из оснований прекращения права землепользования было неосвоение в течение двух лет подряд предоставленного земельного участка.

Земельный кодекс Республики Казахстан¹⁴⁴ (п.1 ст.92) данную правовую проблему решил следующим образом: земельный участок, предоставленный на праве землепользования для ведения сельскохозяйственного производства, в том числе для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, если не используется в общей сложности два года в пятилетний период, исчисляемый с момента первого выявления неиспользования земельного участка по назначению, то такой земельный участок подлежит принудительному изъятию у собственника и землепользователя.

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

¹⁴³ Закон Союза Советских Социалистических Республик от 13.01.1968 № 3401-VII Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и Союзных республик (1968г.)// <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=37756>

¹⁴⁴Земельный кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 №442-II // [online.zakon.kz / document/](http://online.zakon.kz/document/)

указанных признаков, принятых в соответствии с нормативными правовыми актами РФ.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012г. №369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельским хозяйством деятельности в субъектах Российской Федерации», неиспользование земельного участка определяется на основании одного из следующих признаков:

- на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы;
- на сенокосах не производится сенокошение;
- на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30 процентов площади земельного участка;
- на пастбищах не производится выпас скота;
- на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчевка списанных многолетних насаждений;
- залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15 процентов площади земельного участка;
- залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30 процентов;
- заочкаренность и (или) заболачивание составляет свыше 20 процентов площади земельного участка.

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 земель 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, значит можно начать строительство, а потом растянуть его на несколько лет.

И.И.Гордиенко справедливо отмечает, что последствием неиспользования земельного участка является прекращение права на участок, то тем самым право пользования земельным участком становится одновременно его обязанностью. Фактически у землепользователя была обязанность начать строительство в определенный срок, обязанность землепользователя по завершению строительства в определенный срок законодательством не предусматривалась¹⁴⁵.

Под откладыванием строительства законодатель подразумевает все виды строительства зданий, строений, сооружений, не различая землепользователей, которым предоставляются земельные участки для этих целей.

По нашему мнению, в зависимости от землепользователей и от того, для какого вида строительства предоставлены земельные участки, возникает необходимость дифференцированного подхода в вопросе прекращения права пользования землей. Ведь земельные участки предоставляются как физическим, так и юридическим лицам, причем как для строительства индивидуального жилого дома, так и предприятий (заводов, фабрик), различных сооружений, линейных объектов, авто - и газозаправочных станций, различных точек торговли и т.д.

Меры, принимаемые в соответствии с нормами земельного законодательства во всех видах строительства, направлены на начало строительства, в то время как по отношению к завершению строительства обязывающие нормы не установлены. В связи с этим рекомендуется на основании проектно-сметной документации, при

¹⁴⁵ Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства: Дисс... к. ю. н. М.2010.С.52.

принятии постановления центрального или местного исполнительного органа государственной власти о предоставлении земельного участка, устанавливать срок окончания строительства. В отдельных случаях, при строительстве индивидуальных жилых домов, учитывая финансовое положение граждан, можно делать исключения, но это может быть спорным в будущем.

Следует отметить, что понятие «начать строительство» достаточно широкое: землепользователь по-разному может начать строительство выделенного земельного участка, ограждать его, заложить фундамент здания или сооружения, начать строительство и годами не продолжать, тем самым превращая начатое строительство в незаконченное. И в этом случае по существующему законодательству не предусмотрено никаких юридических последствий. Отмечены случаи, когда приусадебные участки из-за финансовых трудностей землепользователей не используются по целевому назначению, граждане не приступают к строительству в указанный срок, а земельный участок используют в качестве огорода. В данном случае землепользователь совершает два признака нарушений, подпадающих под ст.37 ЗК РТ: неиспользование земельного участка по целевому назначению в соответствии с удостоверяющими документами (п. «в» ст.37 ЗК РТ) и использование земельного участка по нецелевому назначению (п. «г» ст. 37 ЗК РТ). То есть, если отводимый под строительство участок используется не по целевому назначению до истечения срока об откладывании строительства, в этом случае будет налицо один признак правонарушения, соответствующий п. «г» ст.37 ЗК РТ. В случае неиспользование земельного участка по целевому назначению, независимо от того, для какой цели он предоставлен (сельское хозяйство или строительство) и при использовании его для других целей (на примере использования приусадебных земель в качестве огорода), уже в первый год, не дожидаясь истечения срока неиспользования, на законном основании можно лишить землепользователя права пользования землей.

Правда, в этом случае земельный участок изымается не из-за его неиспользования, а из-за его нецелевого использования.

Следует отметить, что земельные участки, которые не используются по целевому назначению (особенно земельные участки, предоставленные для строительства), преимущественно используются для других целей, от которого землепользователи могут получать сиюминутной выгоды. Норма ЗК РТ (п. «в» ст.37) о неиспользовании земельного участка по истечении указанного срока, на основании которой земельный участок изымается, будет действовать при его неиспользовании в «прямом смысле», т.е. это означает, что земельный участок абсолютно заброшенный.

Институт изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения имеет, двойственную правовую природу и представляет собой одновременно:

Форму ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением владения и пользования земельным участком;

Особый способ защиты публичных интересов путем устранения правонарушения, его последствий, а также способ обеспечения дальнейшего использования земельного участка в соответствии с его правовым режимом¹⁴⁶.

В практике бывают случаи, когда не всегда изъятием земельных участков можно защитить публичные интересы. Это можно проиллюстрировать на примере использования пахотных земель в целом в Республике Таджикистан.

Как было отмечено выше, ежегодно в республике большая площадь пахотных земель не используется. Так например, только в 2015 году 16 550 гектаров пашни, из них 13 006 гектаров орошаемых не были использованы в сельскохозяйственном производстве¹⁴⁷. Эти земли не используются в связи с неудовлетворительной организацией хозяйствования, ухудшением

¹⁴⁶ Сони́на Д.Д. Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации. дисс. ... к.ю.н .М., 2012. С.7.

¹⁴⁷ Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1.01.2016г. // Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан. Душанбе, 2016г.С.9.

мелиоративного состояния орошаемых земель, засолением и заболачиванием, нехваткой воды для орошения, неисправностью насосных станций и т.д. Такая тенденция из года в год продолжается и при изъятии этих земель они выпадают из сельскохозяйственного оборота, т.к. заинтересованных лиц в получении таких земель найти невозможно. Это, следовательно, отрицательно влияет на экономику, продовольственную безопасность страны и на пополнение бюджета за счет земельного налога.

Е.В. Пантин справедливо отмечает, что процедура принудительного прекращения прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, ввиду их ненадлежащего использования, решает лишь одну часть проблемы: этими мерами пресекаются действия владельцев участков, нарушающие общественные интересы. Однако без разрешения второй части вопроса – о порядке вовлечения в последующий оборот земельных участков и обеспечении возобновления их использования по целевому назначению – цель применения этих мер вряд ли будет достигнута¹⁴⁸.

Следует отметить, что, кроме принятия административных мер, которые при неиспользовании сельскохозяйственных земель принимаются через два года, также в соответствии с Положением о государственном контроле за использованием и охраной земель в Республике Таджикистан¹⁴⁹, уполномоченным органом по землеустройству определяется ущерб, нанесенный при неиспользовании пахотных земель.

Несмотря на принятые меры, количество пустующих земель не сокращается. Необходимо отметить также то, что из-за неиспользования пахотных земель в разные годы (особенно в годы независимости) огромное количество пашен было

¹⁴⁸ Пантин Е.В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. дисс...к.ю.н. М., 2013. С.185.

¹⁴⁹ Постановление Правительства Республики Таджикистан «Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием и охраной земель в Республике Таджикистан» от 15 июля 1997 года №294. // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан .www.adlia.tj.

переведено в залежи, и по состоянию на 1.01.2016 года в республике имеется 30962 гектара залежи, в том числе орошаемых - 26 197 гектаров¹⁵⁰.

В настоящее время в основном не используются сельскохозяйственные земли в крупных хозяйствах с большими земельными массивами, в то время как земли индивидуальных дехканских хозяйств и других небольших хозяйств рационально используются.

Таким образом, прослеживается эффективность норм, касающихся изъятия земельных участков при неиспользовании более качественных сельскохозяйственных земель, а в случае неиспользовании земельных участков худших качеств, на наш взгляд, данная норма должного эффекта не дает.

В настоящее время общепризнанным является факт крайне низкой эффективности правового института принудительного прекращения прав на земельные участки ввиду их ненадлежащего использования.¹⁵¹

Порядок прекращения права пользования землей указан в ст.39 ЗК РТ, в соответствии с которой добровольное прекращение права пользования землей, изъятие земель для государственных и общественных нужд и на других законных основаниях (пункты «а», «б», «е» и «ж» ст.37 ЗК РТ) осуществляется местными исполнительными органами государственной власти городов и районов. Несмотря на то, что законодатель детальную реализацию порядка прекращения права пользования землей не указывает, на практике, при возникновении условий прекращения права пользования землей на основаниях, указанных в ст.37 ЗК РТ, за исключением принудительного прекращения права пользования землей, по предложению местного органа по землеустройству местный исполнительный орган государственной власти городов и районов прекращает право пользования землей.

¹⁵⁰ Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан. Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1.01.2016г. Душанбе, 2016г.С.10

¹⁵¹ См. Например, Пантин Е.В. Указ. соч. С. 168.

Отличительной чертой прекращения права пользования землей в принудительном порядке является то, что органами, прекращающими это право, являются органы судебной власти. Решение о прекращении права пользования землей по основаниям, предусмотренным п.п. «в», «г» и «д» статьи 37 настоящего Кодекса, принимается судом по представлению местных исполнительных органов государственной власти или местного органа по землеустройству, в соответствии с законодательством Республики Таджикистан (ст.39 ЗК РТ). Здесь же делается оговорка, что местный исполнительный орган государственной власти или местный орган по землеустройству могут обращаться в суд только по истечении трех месяцев после принятия административных мер и письменного уведомления землепользователей об устранении обнаруженных недостатков.

В то же время, в соответствии со ст. 156 Кодекса Республики Таджикистан «Об административных правонарушениях» (Кодекс РТ об АП), административные меры принимаются, если, во-первых, в течение двух лет не используются без уважительных причин, земли предоставленные для сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения; во-вторых, в течение трех лет не используются земли для несельскохозяйственного и нелесохозяйственного назначения; в-третьих, в течение одного года не используются приусадебные участки и земли, предназначенные для коллективного садоводства и огородничества.

В результате проведенного анализа, сравнивая п. «в» ст.37 ЗК РТ со ст. 156 Кодекса РТ об АП, было выявлено, что в них имеются некоторые разночтения. Так, в ЗК РТ требование прекращения права пользования землей распространяется на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земли.

В свою очередь, в Кодексе РТ об АП это требование распространяется на сельскохозяйственные (лесохозяйственные) земли, несельскохозяйственные (нелесохозяйственные) земли и на приусадебное, коллективное садоводство и

огородничество. В ЗК РТ не указаны лесохозяйственные и нелесохозяйственные земли. Следует отметить, что если даже по значению и равноценности можно приравнивать их соответственно к сельскохозяйственным и несельскохозяйственным, то по другим признакам квалификации в этих двух законах видна несогласованность.

По требованию ст.39 ЗК РТ только после принятия административных мер можно приступать к процедуре прекращения права пользования землей. Разночтения в классификации земель в двух нормативных актах будет представлять, на наш взгляд, определенные трудности для уполномоченного органа при решении вопроса определения юридической судьбы земельного участка в случае его неиспользования (неустранения обнаруженных нарушений).

В связи с этим считаем целесообразным третий признак классификации, указанный в Кодексе РТ об АП, объединить в первых двух: то есть приусадебные земли включить в группу несельскохозяйственных, а коллективные садоводческие и огороднические земли - в сельскохозяйственные земли, так как приусадебные земли предоставляются гражданам с целью строительства индивидуальных жилых домов, а коллективные садоводческие и огороднические земли предназначены для сельскохозяйственного назначения.

Также невозможно согласиться со сроками, указанными в Кодексе РТ об АП: в одном случае установлен срок - два года, в других случаях - три и один год установлен. При неиспользовании земель землепользователем компетентный орган не имеет права принимать административные меры до истечения срока, указанного законом – следовательно, этот факт стимулирует землепользователей к продолжению нарушения, тогда как землепользователь после получения удостоверяющего документа на право пользования землей и отвода земель в натуре должен приступить к использованию земель по целевому назначению.

Полагаем необходимым в Кодексе Республики Таджикистан «Об административных правонарушениях» исключить сроки в 2-3 года и во всех

случаях, независимо от категории земель и их целевого назначения и разрешенного использования, принимать административные меры сразу после первого сезона, первого года неиспользования земель.

В РФ раньше вопрос об изъятии земельных участков в случае их ненадлежащего использования решался только судом. Федеральным законом от 7 июня 2013 года №123-ФЗ в ст.54 ЗК РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления принимают решение о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или подведомственных им учреждений), в случае ненадлежащего использования ими такого земельного участка.

Другим основанием прекращения права пользования землей является его использование не по целевому назначению. В соответствии с целевым назначением земельный фонд в Республике Таджикистан (как и в Российской Федерации) подразделяется на категории. Каждая категория земель имеет свой правовой режим, основой которого является его целевое назначение.

Ю.Г. Жариков отмечает, что целевое использование земель – один из принципов земельного права, который состоит в том, что земля в чьем бы владении она ни находилась, должна использоваться в соответствии с тем ее назначением, которое установлено земельным законодательством именно для этой категории земель (для целей сельскохозяйственного производства, промышленности, транспорта, иного несельскохозяйственного назначения, размещения городов, поселков и других поселений, государственного лесного фонда). Пользователи земель не вправе изменять их целевое назначение без согласия органов государственной власти, в том числе при совершении сделок. Порядок определения целевого назначения земель и их правового режима

устанавливается ФЗ и законами субъектов РФ, поскольку вопросы владения, пользования и распоряжения землей согласно ст.72 Конституции РФ находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Целевое назначение земельных участков, находящихся во владении тех или иных пользователей, их правовой режим и принадлежность отражается в земельном кадастре, Едином государственном реестре прав и недвижимое имущество и сделок с ним, землеустроительной и градостроительной документации¹⁵².

В соответствии с пп.8.п.1 ст.1 ЗК РФ, одним из основных принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования, в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Целевое использование означает использование земельных участков в соответствии с решением уполномоченного органа государственной власти о предоставлении земельного участка и иных правоудостоверяющих документов, в которых указывается цель его использования.

Л.Е. Бандорин предлагает дополнить перечень оснований для принудительного прекращения прав на земельные участки указанием на использование земельного участка не в соответствии с разрешенным использованием. В рамках индивидуального жилищного строительства создание жилого дома – это императивная обязанность правообладателя земельного участка. Возведение жилого дома в рамках дачного строительства как вида использования земельного участка должно рассматриваться как право, а не обязанность владельца земельного участка¹⁵³.

¹⁵² http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/2420/ЦЕЛЕВОЕ_ИСПОЛЬЗОВАНИЕ_ЗЕМЕЛЬ. Энциклопедия юриста. 2005. Жариков Ю.Г.

¹⁵³ Н.А.Маленков Индивидуальное жилищное и дачное строительство как виды использования земельных участков. Автореф. дисс... к. ю. н. М., 2010. С. 9

Следует отметить, что в земельном законодательстве Республики Таджикистан отсутствует норма, термин «разрешенное использование». Критерием категории земель является целевое назначение земель, на наш взгляд, целевое назначение - понятие более широкое. Например, земли, предназначенные для сельскохозяйственной цели, можно конкретизировать в зависимости от вида угодий: пашни для возделывания сельскохозяйственных культур, пастбища для пастбы скота или сенокоса для сенокосения; при предоставлении земельных участков для строительства конкретизируется строительство того или иного объекта. В Республике Таджикистан при предоставлении земельных участков в решении уполномоченных органов государственной власти указывается конкретное предназначение земельного участка - по сути, это и есть «разрешенное использование».

По нашему мнению, общее направление использования земельного участка - это целевое назначение, а его конкретизация - разрешенное использование земельного участка, в связи с чем считаем необходимым в земельное законодательство РТ, наряду с нормой о целевом назначении, вводить норму о разрешенном использовании земельного участка.

До внесения изменения в ЗК РТ регулярная неуплата налога была одним из оснований изъятия земель, в настоящее время эта норма отсутствует. Из этого вытекает, что, если даже землепользователь годами не будет уплачивать земельный налог, его земельный участок не будет изыматься. Исходя из каких соображений исключена эта норма - непонятно, в то время как эта норма существует в земельных законодательствах ряда постсоветских государств.

При использовании земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому, радиоактивному и иному загрязнению, ухудшению экологической обстановки, также изымается земельный участок.

Существенным значением плодородия земель сельскохозяйственного назначения является изменение числовых значений - не менее чем трех из пяти установленных критериев, связанных с кислотностью, щелочностью почв, а также с содержанием подвижного фосфора, обменного калия в почве и органического вещества в пахотном горизонте¹⁵⁴.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2011г. №612 критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения таковы:

- снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15% или более;
- снижение содержания подвижного фосфора (м/кг почвы) на 25% или более;
- снижение содержания обменного калия (м/кг почвы) на 25% или более;
- снижение кислотности в кислых почвах на 10% и более;
- повышение щелочности в щелочных почвах на 10% или более.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.07.2012г.№736 установлены следующие критерии значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли:

- загрязнение почв химическими веществами. Суммарный показатель содержания в почве загрязняющих веществ, концентрация которых превышает установленные для химических веществ нормативы предельно допустимой концентрации, равен или превышает значение 30;
- размещение отходов производства и потребления 1-4 классов опасности в пределах земельного участка на суммарной площади от 0,5 гектара и выше.

Прекращение права пользования землей, в связи с использованием земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их

¹⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 22 июля 2011г. №612 « Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения // Собр. законодат. РФ 2011.№30(2) ст.4655.

химическому, радиоактивному и иному загрязнению, ухудшению экологической обстановки, на практике встречается редко. Это не означает, что такой вид нарушений совсем не имеет места: особенно часто отмечается первый признак нарушений этого пункта - снижение плодородия почвы. Инспекторы по охране и использованию земель на этот вид нарушений практически не реагируют, а порядок по данному виду прекращения права пользования землей, (как и другие виды) законодательством не определен. Основным критерием прекращения права пользования землей по данному основанию является урожайность сельскохозяйственных культур.

На наш взгляд, для реализации процедуры прекращения права пользования землей необходимо произвести анализ производственной деятельности землепользователя по рациональному использованию земель, определить урожайность сельскохозяйственных культур, выращиваемых на его земельных участках. Бывают случаи, когда одни культуры дают хороший (даже высокий) урожай, а другие – низкий. Именно поэтому необходимо производить всесторонний анализ деятельности хозяйства: определять урожайность за последние 3 года, выявлять тенденции снижения урожайности, сравнивать урожайность последнего года со средним урожаем административно-территориальной единицы (административного района). Если обнаружится тенденция снижения урожайности и без каких-либо объективных причин урожайность конкретной культуры конкретного землепользователя ниже среднерайонной урожайности, то уполномоченный орган должен приступить к процедуре прекращения права пользования землей. Эта процедура, на наш взгляд, требует всестороннего анализа но она не описана в законодательном порядке, поэтому практически процедура прекращения права пользования землей, в связи с использованием земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, отсутствует.

Суть землепользования заключается в охране и рациональном использовании земель. Рациональное использование земель - использование земельного участка, в результате которого производительность плодородного слоя почвы не снижается.

Рациональное использование земель характеризуется повышением плодородия почв при соблюдении охраны земель и окружающей среды. В соответствии со ст.5 Закона Республики Таджикистан «О землеустройстве», одним из принципов землеустройства является обеспечение приоритета защиты окружающей среды над экономической целесообразностью использования земель. Именно поэтому необходимо сбалансировать рациональное использование земель с их охраной и охраной окружающей среды.

В соответствии с п. «з» ст.37 ЗК РТ, земельный участок изымается в случае вывода из членства в дехканском хозяйстве по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Таджикистан. Таким законодательством, на которое ЗК РТ ссылался, являлся Закон Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве», где в соответствии с п.2 ст.11 Закона (2009 г.) собрание членов дехканского хозяйства, в случае неучастия члена хозяйства без уважительных причин в хозяйственной деятельности более года, неиспользования земельной доли, может своим решением исключить его из членства в дехканском хозяйстве, раздать его земельную долю постоянным членам хозяйства или принять другое лицо в членство в качестве дольщика.

Данная формулировка противоречила, на наш взгляд, п. «в» ст.37 ЗК РТ, в соответствии с которым при неиспользовании земель для сельскохозяйственных нужд в течение двух лет они изымаются, а земли дехканского хозяйства являются землями, предназначенными для сельскохозяйственного производства. Вследствие неиспользования земель для сельскохозяйственных нужд, в соответствии с ЗК РТ, земельный участок изымается «в течение двух лет», а в

соответствии с Законом Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» - в течение «более одного года».

С целью устранения коллизии, предлагалось п. «з» ст.37 ЗК РТ исключить, а п.2 ст.11 Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» сформулировать следующим образом: «В случае неучастия члена хозяйства без уважительных причин в хозяйственной деятельности и неиспользования земельной доли, изымать её в соответствии с ЗК РТ, а собрание членов дехканского хозяйства может своим решением исключить его из членства в дехканском хозяйстве, раздать его земельную долю постоянным членам хозяйства или принять другое лицо в членство в качестве дольщика».

Кстати, при принятии нового Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (2016г.) существующая правовая коллизия была частично устранена, и данная норма п.2 ст.11 ранее действующего Закона была исключена.

Таким образом, прекращение права пользования земельной долей членов дехканского хозяйства можно регулировать требованием абз.1 п.1 ст.31 действующего Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве», в соответствии с которым деятельность дехканского хозяйства прекращается в случае прекращения права землепользования в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан. Однако невозможно устранить имеющуюся правовую коллизию без исключения п. «з» ст.37 ЗК РТ, наличие которого одновременно становится правовым пробелом, поскольку эти две нормы в разных законах являются всего лишь отсылочными и, по существу, не решают вопроса прекращения права пользования земельной долей членов дехканского хозяйства.

Изъятие земель для государственных или общественных нужд среди других оснований прекращения права пользования землей занимает особое место, т.к. по основаниям, условиям и порядку изъятия отличается от других.

На сегодняшний день процесс по изъятию земель для государственных и муниципальных нужд регламентирован комплексом правовых норм, которые устанавливают систему стадий этого процесса и порядок их прохождения, определяют процессуальные права и обязанности его участников, устанавливают формы и гарантии реализации прав и обязанностей субъектов земельно – процессуальных отношений¹⁵⁵.

Институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд представляет совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с прекращением субъективных имущественных прав на земельные участки ввиду необходимости использования земельных участков в публичных интересах.¹⁵⁶

В соответствии со ст. 38 ЗК РТ, изъятие земель для государственных и общественных нужд осуществляется в исключительных случаях, при отсутствии других вариантов размещения объектов, связанных с:

1) выполнением международного обязательства Республики Таджикистан, ратифицированного в установленном порядке;

2) созданием новых населенных пунктов, расширением городов и населенных пунктов;

3) размещением следующих объектов:

- объекты обороны и безопасности;

- объекты транспортной инфраструктуры: автомобильные дороги, улицы, мосты, туннели, эстакады и другие транспортные инженерные сооружения, объекты связи;

- объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения, а также объекты по отведению сточных вод;

¹⁵⁵Орешкина О.В. Указ.соч. С.113.

¹⁵⁶Сидорова Е. Л. Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд. дисс... к.ю.н. М., 2010. С.31.

- школ, библиотек, больниц, кладбищ, парков, спортивных и игровых площадок и других социальных нужд, а также государственных зданий, служащих для государственных и общественных целей;

4) обнаружением месторождения полезных ископаемых;

5) защиты памятников и объектов, имеющих археологическую или научную ценность в случаях, если они находятся под угрозой исчезновения или разрешения.

Основаниями для принятия решений об изъятии земельного участка для государственных или общественных нужд является утвержденная в установленном порядке градостроительная документация, иные проекты, обосновывающие необходимость и технико – экономические расчеты изъятия земельного участка.

Условием изъятия участка для государственных и муниципальных нужд является соответствие конкретной потребности (нужды) программе социально – экономического развития территории, иным нормативным актам (генеральным планам, схемам зонирования территорий, иной градостроительной и землеустроительной документации)¹⁵⁷.

Цель правового регулирования изъятия земельных участков заключается в том числе в недопущении необоснованного изъятия сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных целей¹⁵⁸.

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. Предусматривается изъятие земель первоначально из несельскохозяйственных земель, затем из земель других категорий и, наконец,

¹⁵⁷ Земельное право : учебник/ под.ред. Г.Е.Быстрова, Р.К. Гусева, А.В. Бабанова и др. – ТК Велби, Изд.-во Проспект, 2006. – С.319.

¹⁵⁸ Иконицкая И.А. Проблемы эффективности в земельном праве. – М. : Издательство «Наука», 1979. – С.118.

при отсутствии других вариантов размещения - из земель сельскохозяйственного назначения.

Одной из центральных проблем принудительного изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд занимает вопрос обоснование государственных и муниципальных нужд. В теории права государственные нужды понимаются как единство двух составляющих: во-первых, потребностей, возникающих при выполнении функций государства как политического суверена, и, во-вторых, потребностей государства как участника гражданско-правовых отношений.¹⁵⁹

Е.А.Конюх под государственными и муниципальными нуждами подразумевает определенные законом объективно возникшие общественно значимые потребности, необходимость в удовлетворении которых обусловлена интересами широкого круга субъектов, реализуемые в установленном законом порядке публично – правовыми образованиям¹⁶⁰.

Д.Д.Сонина отмечает, что не могут изыматься для государственных или муниципальных нужд земельные участки из земель запаса, из земель лесного фонда, а также большая часть земель особо охраняемые территории, поскольку такие земли, как правило, находятся в публичной собственности¹⁶¹.

С невозможностью изъятия земель лесного хозяйства, по нашему мнению, нельзя согласиться, т.к. из данной категории земель, если земельные участки в частную собственность не предоставляются, то они предоставляются в пользование и владение.

В Республике Таджикистан земли лесного фонда, как и земли других категорий, в частную собственность не предоставляются, и, в соответствии со ст.44 Лесного кодекса Республики Таджикистан, одним из оснований прекращения лесовладения является изъятие земель лесного фонда для

¹⁵⁹ Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ. 2003. С.58.

¹⁶⁰ Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд// Журнал Российского права. 2006.№1.С.26.

¹⁶¹ Сонина Д.Д. Указ.соч. С.149 -150.

государственных нужд. Поэтому считаем, что нахождение земель в публичной собственности не является препятствием для их изъятия в целях удовлетворения государственных нужд.

В соответствии с требованием ЗК РТ, землепользователь должен быть не позднее, чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен местным исполнительным органом государственной власти. При изъятии земельных участков для государственных и общественных нужд процесс изъятия осуществляется одновременно с предоставлением земельного участка для указанных целей.

В порядке изъятия земель для государственных и общественных нужд в ЗК РТ наблюдаются несогласованность и противоречивость. В соответствии со ст. 38¹ ЗК РТ, решение об изъятии земельных участков для государственных или общественных нужд принимается местным исполнительным органом государственной власти районов, городов, областей и Правительством Республики Таджикистан. В соответствии же с абз.1 ст.39 ЗК РТ, решение о прекращении права пользования земельным участком, наряду с другими основаниями по основаниям изъятия земель для государственных и общественных нужд, принимает местный исполнительный орган государственной власти, в структуру которого входят органы государственной власти районов, городов и областей.

Как следует из сказанного выше, Правительство Республики Таджикистан, как орган государственной власти, в одном случае имеет право изымать земли для государственных и общественных нужд, а в другом случае - не имеет.

В соответствии с земельным законодательством Республики Таджикистан, в случае несогласия землепользователя с решением об изъятии земельного участка, он вправе обратиться в суд с иском.

Результаты исследования правовых вопросов прекращения права пользования землей, в частности изъятия земельных участков, в условиях Республики Таджикистан, позволили сделать следующие выводы:

- все основания прекращения права пользования землей можно классифицировать в зависимости от воли землепользователя на добровольную, принудительную, на других основаниях, которые не относятся ни к добровольному, ни к принудительному; в зависимости от действий землепользователя в правовом использовании земельного участка на правомерные и неправомерные действия;

- неиспользование земельного участка – это бездействие землепользователя по извлечению полезных свойств земельного участка, который предоставлен ему в установленном порядке. Последствием неиспользования земельного участка является мера ответственности землепользователя;

- в соответствии с законодательством Республики Таджикистан, меры, принимаемые при неиспользовании земельных участков, предоставленных для строительства, в основном направлены на обеспечение начала строительства, но обязывающие нормы при несвоевременном завершении строительства не установлены. Это не соответствует требованию об охране и рациональном использовании земель. Предлагается в качестве разрешения проблемы на законодательном уровне, при незавершении строительства в установленные сроки применять меры юридической ответственности, в том числе – изымать земельный участок;

- 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;

- 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;

- в земельном законодательстве Республики Таджикистан необходимо наряду с нормой о целевом назначении вводить норму о разрешенном использовании земельного участка;

- изъятие земель для государственных нужд – это функция государства с целью обеспечения государственных и общественных нужд, осуществляемая в установленном законом порядке, с учетом требований градостроительной, землеустроительной и иной необходимой документации.

§ 2. Возмещение потерь сельскохозяйственного производства и убытков землепользователей в связи с изъятием земель

Возмещение потерь сельскохозяйственного производства производится в Республике Таджикистан при изъятии сельскохозяйственных угодий различных категорий и их предоставлении для несельскохозяйственных нужд. Сущность возмещения потерь сельскохозяйственного производства заключается в неуминшении и восстановлении сельскохозяйственных земель в количественном и качественном выражении – она направлена на сохранение объема сельскохозяйственного производства и обеспечение продовольственной безопасности страны.

В результате изъятия земель сельскохозяйственного назначения для не сельскохозяйственных нужд землепользователи и государство лишаются возможности длительное время, а в большинстве случаев навсегда, получать производимую на этом участке продукцию сельского хозяйства, тем самым неизбежно уменьшаются доходы и землепользователей, и государства. Поэтому

при изъятии участка, принадлежащего к категории земель сельскохозяйственного назначения, убытки причиняются не только землепользователю, но и собственнику земли – государству¹⁶².

Перевод участков из земель сельскохозяйственного назначения в земли, не предназначенные для сельскохозяйственных целей, ведет к сокращению сельскохозяйственных угодий и к потере части продукции сельского хозяйства, получаемой на этих площадях, представляют собой не убытки землепользователей, а потери государственного фонда сельскохозяйственных земель¹⁶³.

Потери сельскохозяйственного производства, в связи с изъятием земель для несельскохозяйственных нужд, возмещаются физическими и юридическими лицами, которым выделяются земельные участки.

Государство осуществляет не только правовое регулирование процесса изъятия земельных участков, но и порядок возмещения убытков и потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства¹⁶⁴.

В соответствии со ст.43 ЗК РТ был принят Порядок возмещения убытков землепользователям или пользователям других зарегистрированных прав, связанных с землей, и потерь, связанных с выводом земель из оборота, в случае изъятия земли для государственных или общественных нужд (в дальнейшем - Порядок), который утвержден постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30.12.2011 №641¹⁶⁵.

В земельном законодательстве Республики Таджикистан в вопросе потерь сельскохозяйственного производства, в связи с выбытием сельскохозяйственных

¹⁶² Лопатина М.Н. Правовое регулирование возмещения убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства при изъятии земель для государственных и общественных нужд: автореф. дисс... к.ю.н. М.1980.

¹⁶³ Жариков Ю.Г. Охрана права землепользования. М. Юрид. Лит. 1974. С.99.

¹⁶⁴ Орешкина О.В. Указ.соч. С.129.

¹⁶⁵ Постановление Правительства Республики Таджикистан от 30.12.2011 №641 «Об утверждении Порядка возмещения убытков землепользователям или пользователям других зарегистрированных прав, связанных с землей, и потерь, связанных с выводом земель с оборота». // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан .www.adlia.tj.

земель из оборота, просматриваются неясность, неоднозначность, в связи с чем нормы земельного права, направленные на обеспечение возврата сельскохозяйственных земель в оборот, недостаточно эффективны. Так, в соответствии со ст.44 ЗК РТ, средства, поступившие в порядке возмещения потерь, связанных с выводом земельных участков из оборота, перечисляются на специальный счет республиканского бюджета и расходуются в соответствии со статьей 36 настоящего Кодекса. А в силу ст.36 ЗК РТ указанные средства используются для финансирования мероприятий по охране земли и повышению её плодородия, возделыванию новых земель, выполнению работ по регулированию земель (в т.ч. работ по определению и восстановлению границ земельных участков в местности, составлению их карт или схем, техническому оснащению государственной службы по регулированию земель), развитию государственного кадастра земли, проведению работ по мониторингу земли, государственному контролю за использованием земли и ее охране. Пункт 34 Порядка также предусматривает использование средств, поступающих от возмещения потерь сельскохозяйственного производства, для финансирования указанных мероприятий. 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 (кроме используемых на освоение земель) также используются для иных целей, не связанных с освоением земель, вследствие чего новые земли не будут осваиваться и из года в год 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 одно единственное требование – компенсационные средства должны быть направлены на освоение

новых земель. В настоящее время часто эти средства используются для иных целей. Необходимо ограничить эти нормы до такой степени, чтобы вместо средств на возмещение убытков физическим и юридическим лицам, которым выделяются земельные участки, фактически осваивались новые земли.

В этом отношении можно отметить целесообразность Указа Президента Республики Беларусь от 5.06.2013 №258 «По совершенствованию порядка предоставления и изъятия земель», в соответствии с которым землепользователь обязан взамен потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства в течение двух лет, с разработкой проектно – сметной документации освоить непригодные земли и вовлечь в сельскохозяйственное производство¹⁶⁶. В то же время в этом Указе имеется относительно негативный момент: срок освоения земель «в течение двух лет», в который, как нам кажется, землепользователь, в пользу которого предоставляется земельный участок, до истечения этого срока (до освоения) не имеет права приступить к его использованию.

Следует отметить, что ст.44 ЗК РТ (использование средств, поступающих от потерь сельскохозяйственного производства) ссылается к ст.36 ЗК РТ, тогда как данная статья имеет ввиду использование средств, поступающих от земельного налога.

Ст.44 ЗК РТ в принципе сформулирована некорректно. На наш взгляд, она должна быть сформулирована следующим образом: «использование средств, поступающих в качестве возмещения потерь сельскохозяйственного производства, осуществляется в установленном Правительством Республики Таджикистан порядке». Как было сказано выше, установленный Порядок утвержден постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30.12.2011 №641.

¹⁶⁶ Указ Президента Республики Беларусь от 5.06.2013 №258 «По совершенствованию порядка предоставления и изъятия земель» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 08.08.2013, 1/14311.

Нормы ст. 36 ЗК РТ и п.34 Порядка по содержанию идентичны, в связи с чем предлагаем нормы ст.36 Кодекса оставить без изменений, средства, поступающие от земельного налога, использовать для указанных мероприятий, а в п.34 Порядка внести изменения и дополнения, причем основным требованием должно быть освоение новых земель.

В вопросе определения сроков возмещения потерь сельскохозяйственного производства и убытков землепользователей в земельном законодательстве Республики Таджикистан также существуют нечеткость и разночтения. Согласно ст.43 ЗК РТ, возмещение убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства при изъятии земель для государственных и общественных нужд производится до изъятия земли за счет физических и юридических лиц, деятельность которых вызвала необходимость изъятия.

В соответствии с «Правилами об отводе земельных участков для физических и юридических лиц», утвержденными постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1.09.2005 №342, физическим и юридическим лицам, не оплатившим своевременно убытки землепользователям и не перечислившим средства, предназначенные для возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, не будут предоставляться землеустроительные материалы для окончательного оформления права пользования землей.

Отсюда вытекает, что в соответствии с ЗК РТ убытки землепользователей и потери сельскохозяйственного производства возмещаются до решения исполнительного органа государственной власти об изъятии земель, в котором также возникает вопрос о том, что является основанием для изъятия земель. А согласно Правилам об отводе земельных участков для физических и юридических лиц, убытки землепользователей и потери сельскохозяйственного производства возмещаются после решения об отводе земельного участка, но до выдачи правоудостоверяющего документа (сертификата на право пользования землей).

В соответствии с утратившей силу ст.58 ЗК РФ¹⁶⁷, потери сельскохозяйственного производства подлежали возмещению в трехмесячный срок, после принятия решения о переводе земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель в другую категорию.

Кстати, считаем, что исключение института возмещения потерь сельскохозяйственного производства в РФ является нецелесообразным, поскольку это отрицательно сказывается на вовлечении новых земель в сельскохозяйственное производство, т.е. наблюдается тенденция уменьшения сельскохозяйственных земель.

Об этом свидетельствует следующее: после распада Советского Союза площадь земель сельскохозяйственного назначения в РФ уменьшилась практически на треть. Также сократилась и доля этих земель в структуре земельного фонда (с 37,3% в 1990 году до 23,6% в 2007г.). Обращает на себя внимание и тот факт, что только за последние три года (с 2007 по 2010г.) площадь таких земель сократилась на 10 млн.га¹⁶⁸.

Потери сельскохозяйственного производства преимущественно возмещаются после принятия постановления Правительства Республики Таджикистан об изъятии и предоставлении земельных участков. Этот процесс должен регулироваться в законодательном порядке, с указанием срока возмещения потерь сельскохозяйственного производства, т.к. встречаются случаи, когда после отвода земельного участка в установленном порядке в натуре, по истечении большого срока потери не возмещались.

Возникновение права землепользования в отношении участков, изъятых у прежних пользователей, находится в зависимости от выполнения новым землепользователем обязанности возместить возникшие в результате изъятия земли убытки и потери сельскохозяйственного производства. Такой подход

¹⁶⁷ Утратила силу с 1.01.2008 в соответствии с ФЗ от 18.12.2006 №232-ФЗ.

¹⁶⁸ Стариков А.С., Самарина В.П. Проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения// Современные проблемы науки и образования. – 2012.- №4 . URL. [http:// www.science-education.ru](http://www.science-education.ru)

обуславливает целесообразность установления в нормативных актах порядка, по которому документ, удостоверяющий право пользования землей, выдается только после возмещения названных убытков и потерь¹⁶⁹.

Н.А.Дедова справедливо отмечает, что потери зачастую возрастают из-за несвоевременного перечисления средств на освоение новых земель предприятиями, организациями и учреждениями, которым предоставляются изымаемые земельные участки¹⁷⁰.

Потери, связанные с выводом земель из оборота и лесного хозяйства, за исключением прав пользования земельными участками с правом отчуждения, не возмещаются при изъятии земельных участков:

- для приусадебных земельных участков;
- под кладбища;
- под водохозяйственные и мелиоративные объекты в случае освоения новых земель или переустройства оросительной и коллекторно - дренажной сети;
- для школ, интернатов, детских домов и лечебных учреждений в других случаях, определяемых Правительством Республики Таджикистан.

Перечень случаев, при которых не возмещаются потери сельскохозяйственного производства, остается открытым, поскольку Правительство Республики Таджикистан в других случаях может этот список дополнить. На наш взгляд, перечень случаев, исключающих возмещение потерь сельскохозяйственного производства, должен быть исчерпывающим и все эти случаи необходимо указать в ЗК РТ.

Средства, предназначенные для возмещения потерь сельскохозяйственного производства, поступают на специальный счет казначейства Министерства финансов Республики Таджикистан, и порядок их использования определяется Государственным комитетом по земельному управлению и геодезии Республики

¹⁶⁹ Лопатина М.Н. Правовое регулирование возмещения убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства при изъятии земель для государственных и общественных нужд: автореферат дисс ... к.ю.н. М.1980.

¹⁷⁰ Дедова Н.А. Указ.соч. С. 124.

Таджикистан по согласованию с Министерством финансов Республики Таджикистан.

Потери сельскохозяйственного производства определяются земельными комитетами на местах с участием землепользователей, юридических и физических лиц, заинтересованных в изъятии земли, и оцениваются в соответствии с соответствующим нормативным правовым актом.

В соответствии с Порядком (приложение 2) установлены нормативы возмещения потерь, связанных с изъятием земель из сельскохозяйственного оборота, в разрезе кадастровых зон и городов районов Республики Таджикистан.

В примечании указано, что нормативы возмещения потерь, связанных с изъятием земель из сельскохозяйственного оборота, в разрезе кадастровых зон городов и районов осуществляются с учетом:

- затраты на освоение новых орошаемых земель - 1 гектар - 50000 сомони;
- затраты на освоение богарных земель - 1 гектар - 25000 сомони;
- затраты на освоение сенокосов и пастбищ - 1 гектар - 25000 сомони.

(Расчеты потерь, связанных с изъятием из оборота, определены при 1 американского доллара = 4,75 сомони по состоянию на 1 сентября 2011)¹⁷¹.

При исчислении потерь сельскохозяйственного производства, конкретные нормативы возмещения, указанные в разрезе кадастровых зон городов и районов (каждый город или район имеет свой норматив потери сельхозпроизводства), суммируются с указанными затратами на освоение земель в зависимости от видов земель. Например, при изъятии 1 гектара орошаемых земель из территории района Рудаки (район, расположенный вокруг города Душанбе) и предоставлении их для государственных и общественных нужд (не связанных с сельскохозяйственной целью) нормативы возмещения потерь сельскохозяйственного производства составляют 42025 сомони /гектар. Как было сказано в примечании, к этим нормативам затраты на освоение орошаемых земель

¹⁷¹ Сомони - национальная валюта Таджикистана.

на 1 гектар составляют 50000 сомони. Таким образом, сумма возмещения потерь сельскохозяйственного производства 1 гектара орошаемых земель в районе Рудаки составляет 92025 сомони.

На наш взгляд, такая методика исчисления возмещения потерь сельскохозяйственного производства ничем не оправдана, тем более она осложнена без каких-либо оснований. По содержанию возмещения потерь сельскохозяйственного производства - это и есть те средства, которые необходимы для освоения земель. Значит, если это выразить математически, возмещение потерь сельскохозяйственного производства равно стоимости освоения земель (и в первом, и во втором случаях имеется в виду на единицу площади земельного участка). А в соответствии с законодательством Республики Таджикистан, под этими двумя понятиями подразумеваются как бы две разные вещи, и вместо того, чтобы между ними ставить знак «равенства», наоборот, между ними ставится знак «плюс» и они между собой складываются.

Потери сельскохозяйственного производства выражаются в сокращении (безвозвратной потере) площадей используемых сельскохозяйственных угодий или ухудшении их качества (снижении плодородия почв) под влиянием деятельности предприятий, учреждений и организаций и возмещаются в целях сохранения уровня сельскохозяйственного производства путем восстановления площадей сельскохозяйственных угодий и улучшения их качества. Потери возмещаются в размере стоимости освоения равновеликой площади новых земель с учетом проведения на них мероприятий по окультуриванию и повышению плодородию почв до уровня плодородия изымаемых земель (по кадастровой оценке) ¹⁷².

Возмещение потерь сельскохозяйственного производства, в связи с изъятием земель для государственных и общественных нужд, осуществляется с целью

¹⁷² Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь .М., 2003.

восстановления и сохранения объема сельскохозяйственного производства на том уровне, который был до изъятия земель. Потеря возмещается государству для освоения сельскохозяйственных угодий.

Следует отметить, что в случае изъятия земель и предоставления их физическим и юридическим лицам для удовлетворения государственных или общественных нужд потери сельскохозяйственного производства возмещаются со стороны физических и юридических лиц. В случае предоставления земельных участков непосредственно органам государственной власти или другим государственным организациям, предприятиям и учреждениям, которые финансируются за счет государственного бюджета, возникает вопрос: кем и кому возмещаются потери сельскохозяйственного производства.

Например, ПИИ «Фазо» Государственного комитета по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан подготовлено землеустроительное дело по отводу земель Министерству транспорта Республики Таджикистан для строительства и реконструкции магистральной дороги Душанбе - граница Республики Узбекистан, которое утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан от 2.09.2014 №569. В результате изъятия земельных участков потери сельскохозяйственного производства составили более 3 млн. сомони (более 500 тыс. долларов США), которые Министерство транспорта Республики Таджикистан должно возместить, но в то же время само данное министерство, как орган государственной власти, полностью финансируется за счет государства. После утверждения постановления Правительства Республики Таджикистан об изъятии и предоставлении земельного участка истек определенный срок, но до сих пор потери сельскохозяйственного производства не возмещены и Министерство транспорта Республики Таджикистан не обеспечено правоудостоверяющим документом.

При изъятии земельных участков для государственных и общественных нужд, кроме возмещения потерь сельскохозяйственного производства, также

возмещаются убытки землепользователям или пользователям других зарегистрированных прав.

В соответствии со ст.15 Гражданского кодекса Республики Таджикистан, лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. Под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

В соответствии с п.1 ст.57 ЗК РФ, возмещению в полном объеме, в том числе упущенной выгоды, подлежат убытки, причиненные:

- 1) ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц;
- 2) временным занятием земельных участков;
- 3) ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;
- 4) изменением целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка.

С.П.Коростелев отмечает, что традиционно убытки принято классифицировать на реальный ущерб и упущенную выгоду. Эта классификация нашла отражение и в российском законодательстве. В соответствии с п.2 ст.15 ГК РФ, под реальным ущербом понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утраченного или поврежденного имущества. С экономической позиции реальный ущерб характеризуется уменьшением

(реальным или неизбежным в будущем) наличного имущества потерпевший стороны не увеличивается, хотя и могло бы увеличиться, если бы имущество не было бы изъято¹⁷³.

В соответствии со ст.41 ЗК РТ, изъятие земельных участков для государственных или общественных нужд у землепользователей или пользователей других зарегистрированных прав, связанных с землей, может производиться после:

а) выделения по их желанию равноценного земельного участка;

б) строительства на новом месте в установленном порядке физическими и юридическими лицами, для которых отводится земельный участок, жилых, производственных и иных построек, аналогичных по назначению и равноценных взамен изымаемых, либо в денежной форме;

в) возмещения в полном объеме всех других убытков, включая упущенную выгоду, в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

На практике выделение по желанию землепользователей равноценного земельного участка взамен изымаемых земельных участков не всегда соблюдается. Это аргументируется тем, что земля является исключительной собственностью государства и не имеет рыночной стоимости, что отрицательно сказывается на устойчивости землепользований. Особенно это показательно на примере изъятия земель дехканских хозяйств, которые предоставлены на пожизненное наследуемое пользование.

В то же время Азиатский банк развития (АБР) по защитным мерам считает, что компенсация в виде «земля в обмен на землю» при строительстве и реконструкции дороги Душанбе – граница Узбекистана не является приемлемой из-за небольшого количества земель, оказавшихся в зоне расширения дороги. И с Правительством Республики Таджикистан была достигнута договоренность, что

¹⁷³ Коростелев С.П. Проблемы оценки для возмещения убытков при изъятии земельных участков. www.ocenchik.ru

лица, оказавшиеся под воздействием проекта или программы, получают денежную компенсацию за потерю своих прав пользования землей.

Затем возник вопрос о том, как провести оценку стоимости. В общем, компенсация основана на стоимости прав на земельные участки. Расчет эквивалентной компенсации в Таджикистане представляет трудности, так как нет (формального) рынка земли и люди имеют только право пользования, а не право полной собственности. В конечном итоге было решено выплатить компенсацию, эквивалентную пятикратному годовому валовому урожаю, обладателям прав пользования сельскохозяйственными землями. Фруктовые деревья были компенсированы в виде двух валовых годовых урожаев и жилые/городские земли были компенсированы как ежегодно оплачиваемый взнос (налог), умноженный на 25 лет.

По мнению АБР, эта формула устанавливает важный прецедент для Таджикистана через признание значения прав землепользования и через попытку принять подход к определению стоимости, ориентированной на рынок¹⁷⁴.

Следует отметить, что в республике это единственный случай возмещения убытков землепользователям в виде потери права пользования землей. АБР в данном случае основывался на изменении ЗК РТ от 1.08.2012г., в соответствии с которым право пользования землей стало объектом купли-продажи. В настоящее время процедура реализации купли-продажи права пользования землей отсутствует и подзаконные акты, которые регулировали бы этот процесс, не разработаны.

В соответствии с земельным законодательством Республики Таджикистан, при оценке нанесенного ущерба землепользователю учитываются:

- стоимость затрат по оформлению права пользования землей;

¹⁷⁴ Страновая оценка вопросов отвода земель и переселения. Номер проекта: 43288 -01. Региональная техническая помощь (РЕТП) - 7433: Внедрение защитных мер, связанных с отводом земель и переселением в регионе Центральной и Западной Азии. Проект документа от 26.04.2013. С.12.

- стоимость недвижимого имущества, находящегося на земельном участке, с учетом плодовых деревьев, ягодных, защитных и других многолетних насаждений;

- стоимость незавершенного производства;

- стоимость неубранного урожая сельскохозяйственных культур;

- убытки, причиненные землепользователю в связи с досрочным прекращением его обязательств по договорам.

В стоимость затрат по оформлению права пользования землей входят те затраты, которые землепользователь несет в процессе подготовки землеустроительного дела при предоставлении земельного участка, начиная с выбора земельного участка до регистрации права пользования землей. В соответствии с законодательством Республики Таджикистан, все затраты, связанные с предоставлением земельного участка, финансируются физическими и юридическими лицами, которым выделяются земельные участки. Несмотря на то, что данная норма существует в законодательстве, на практике зачастую стоимость затрат по оформлению права пользования землей не учитывается.

Стоимость незавершенного производства и стоимость неубранного урожая сельскохозяйственных культур учитывается, когда процесс изъятия земельного участка осуществляется до уборки урожая, в середине вегетационного периода.

В стоимость незавершенного производства входят: расходы, связанные с вспашкой земельного участка, посев, семена, внесение удобрений (минерального и органического) и другие расходы, связанные с обработкой той или иной выращиваемой сельскохозяйственной культуры.

Стоимость неубранного урожая сельскохозяйственных культур - это упущенная выгода, которую землепользователь мог бы получить в обычных условиях. Упущенная выгода определяется умножением средней урожайности сельскохозяйственной культуры данного земельного участка за последние несколько лет на её площадь и рыночную стоимость единицы

сельскохозяйственной продукции. Следует отметить, что в Порядке урожайность сельскохозяйственных культур за последние несколько лет не указана, а в старой редакции Порядка¹⁷⁵ указана средняя урожайность за последние 5 лет.

Для определения убытков землепользователей на уровне местных органов государственной власти (городов и районов) создается комиссия, в которую входят представители исполнительного органа государственной власти, земельного управления, регистрации недвижимого имущества, архитектурной службы и другие соответствующие органы.

В результате исследования вопроса возмещения потерь сельскохозяйственного производства и убытков землепользователей были сделаны следующие выводы и предложения:

- все средства, поступающие от потерь сельскохозяйственного производства, должны использоваться только для освоения и улучшения качественного состояния земель;

- 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, 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;

- необходимо произвести исчисление нормативов возмещения потерь сельскохозяйственного производства, в связи с изъятием земель, в разрезе

¹⁷⁵ Положение о порядке возмещения убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства. Утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2000 №515

кадастровых зон и в соответствии с установленным законодательством. В приложение 2 Порядка внести изменения в нормативах возмещения потерь сельскохозяйственного производства и исключить примечания, поскольку нормативы возмещения потерь сельскохозяйственного производства равнозначны стоимости освоения новых земель;

- после принятия решения об изъятии земельного участка и предоставлении его для государственных и общественных нужд необходимо в законодательном порядке установить срок возмещения потерь сельскохозяйственного производства;

-перечень случаев, исключающих возмещение потерь сельскохозяйственного производства, должен быть исчерпывающим, и все эти случаи необходимо указать в Земельном кодексе Республики Таджикистан.

Заключение

Исследование правового регулирования предоставления и изъятия земель в Республике Таджикистан базируется на конституционной норме, в соответствии с которой земля является исключительной собственностью государства. 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.

В действующем земельном законодательстве имеются правовые пробелы и коллизии, которые затрудняют деятельность исполнительных органов государственной власти, в связи с чем возникает необходимость четкого разграничения полномочий исполнительных органов государственной власти в области предоставления и изъятия земель. С целью устранения недостатков в правовом регулировании полномочий исполнительных органов государственной власти автором предлагается ряд предложений.

Местные исполнительные органы государственной власти городов и районов предоставляют земельные участки в пределах установленного законом размера. Рекомендуется исключить предельные размеры предоставляемых земельных участков и вместо этого обосновать предоставление земельных участков с учетом требований территориального планирования, генерального плана, градостроительного зонирования. Предоставление земельных участков для сельскохозяйственной цели в основном осуществляется местными исполнительными органами государственной власти районов (городов). Процесс предоставления земельных участков активизировался вследствие земельной реформы, которая началась в начале 90-х годов прошлого столетия. Правовой базой земельной реформы были Законы Республики Таджикистан «О земельной

реформе» и «О дехканском (фермерском) хозяйстве», которые были приняты 5 марта 1992 года. Несмотря на несовершенство данных законов, которые были направлены на реформу аграрного сектора и земельных отношений, они стали началом законодательной базы для реформирования аграрного комплекса и своеобразным толчком к переходу к различным форм хозяйствования.

В правовом регулировании предоставления земель для сельскохозяйственных целей имеются пробелы и коллизии, которые вызывают затруднения при правоприменительной деятельности. Для совершенствования правового регулирования предоставления земельных участков для сельскохозяйственных целей, автором сделаны соответствующие предложения. В частности, с целью рационального использования земель, указано на необходимость ввести законодательное разрешение для строительства подсобных хозяйств тем дехканским хозяйствам, земельные участки которых расположены в отдаленных от населенных пунктов местах.

Предоставление земельных участков физическим и юридическим лицам для строительства многоквартирных жилых домов также требует правового регулирования. Так, необходимо предоставлять земельные участки для данной цели в срочное пользование на период строительства, поскольку после строительства жилых домов квартиры, сданные в эксплуатацию, могут отчуждаться другим лицам.

Все основания для прекращения права пользования землей можно классифицировать в зависимости от воли землепользователя на добровольные, принудительные, на другие основания, которые не относятся ни к добровольному, ни к принудительному; в зависимости от действий землепользователя в правовом использовании земельного участка - на правомерные и неправомерные действия.

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

установленном порядке. Последствием неиспользования земельного участка является меры привлечения землепользователя к ответственности.

Меры, принимаемые при неиспользовании земельных участков, предоставленных для строительства, в основном направлены на обеспечение начала строительства, в то же время обязывающие нормы при несвоевременном завершении строительства не установлены. Это не соответствует требованию об охране и рациональном использовании земель. В связи с этим предлагается при не завершении строительства в установленные сроки, применять соответствующие меры на законодательном уровне.

Правовым последствием изъятия земельных участков для государственных и общественных нужд является возмещение потерь сельскохозяйственного производства и убытков землепользователей. Потеря сельскохозяйственного производства возмещается физическим и юридическим лицам, которым предоставляются земельные участки сельскохозяйственного назначения с целью недопущения уменьшения этих земель. В Республике Таджикистан из года в год наблюдается тенденция уменьшения ценных угодий. Так, например, за последнее 25 лет площадь пашни уменьшилась на более чем 140 тыс.га, в том числе орошаемой пашни - на более чем 100 тыс.га. Несмотря на это, в соответствии с законодательством республики возмещаемые средства от потерь сельскохозяйственного производства используются, помимо освоения новых земель, также для иных целей. Необходимо ужесточить данную норму и в императивной форме возмещаемые средства от потерь сельскохозяйственного производства направить только на освоение земель.

Список использованных источников

1. Нормативно-правовые акты

1. Водный кодекс Республики Таджикистан от 29.11.2000 №34 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2000. №11. ст.510.
2. Градостроительный кодекс Республики Таджикистан от 28.12.2012 №933// Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2012. №12. ст.998.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190 – ФЗ // СЗ РФ. 2005. №1 (часть первая). ст.16.
4. Гражданский кодекс Республики Таджикистан (часть первая) от 30.06.1999 №802 //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1999. №6. ст. 153.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11. 1994 №51 – ФЗ // СЗ РФ. 1994.№32.Ст.3301; часть вторая от 26.01.1996 №14-ФЗ //СЗ РФ. 1996.№5.ст.410; №34.ст.4025.
6. Закон Республики Таджикистан от 20.03.2008 №375 «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него» // Ахбори Маджлиси Олии Республики Таджикистан. 2008. №3. ст.194.
7. Закон Республики Таджикистан от 15.03.2016 №1289 «О дехканском (фермерском) хозяйстве» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.
8. Закон Республики Таджикистан от 19.05.2009 №526 «О дехканском (фермерском) хозяйстве» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2009. №5. ст.333.
9. Закон Республики Таджикистан от 10.05.2002 №48 «О дехканском (фермерском) хозяйстве» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2002. №4. (часть первая). ст.299.
10. Закон Республики Таджикистан от 5.03.1992 №544 «О дехканском (фермерском) хозяйстве» // Ведомости Верховного Совета Республики

Таджикистан. 1992. №10. ст.112.

11. Закон Республики Таджикистан от 5.03.1992 №594 «О земельной реформе» // Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1992. №10. ст.139.

12. Закон Республики Таджикистан от 5.01.2008 №356 «О землеустройстве» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. №1 (часть вторая). ст.21.

13. Закон Республики Таджикистан от 8.12.2003 №47 «О личном подсобном хозяйстве» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2003. №12. ст.675.

14. Закон Республики Таджикистан от 20.07.1994 №983 «О недрах» // Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1994. №15-16. ст.235.

15. Закон Республики Таджикистан от 19.03. 2013 №951 «О пастбищах» // Централизованный банк правовой информации « ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

16. Закон Республики Таджикистан от 16.04.2012 №828 «О системе органов государственного управления Республики Таджикистан» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2012. №4. ст.278.

17. Закон Республики Таджикистан от 10.05.2002 №47 «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2002. №4 (часть первая). ст. 296.

18. Закон Республики Таджикистан от 6.12.1990 №184 «Об аренде в Республики Таджикистан» // Ведомости Верховного Совета Таджикской ССР. 1990. №24. ст.415.

19. Закон Республики Таджикистан от 20.03.2008 №364 «Об ипотеке» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 3. ст. 185.

20. Закон Республики Таджикистан от 5.08.2009 №549 «Об органах самоуправления поселков и сел» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2009. №7-8. ст. 503.

21. Закон Республики Таджикистан от 26.12.2011 №788 «Об особо охраняемых природных территориях» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2011. №12. ст.852.

22. Закон Республики Таджикистан от 2.08.2011 №760 «Об охране окружающей среде» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2011. №7-8. ст.614.

23. Закон Республики Таджикистан от 12. 05.2001 №18 «Об оценке земли» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2001. №4. ст.185.

24. Закон РСФСР от 23.11.1990 №374-1 «О земельной реформе» // ВСНД и ВС РСФСР. 1990. №26. ст.327.

25. Закон РСФСР от 22.11.1990 №348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // consultant.ru.

26. Закон РСФСР от 24.12.1990 №443-1 «О собственности в РСФСР» // consultant.ru.

27. Закон Союз Советских Социалистических Республик от 13.01.1968 № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и Союзных республик» // <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=37756>

28. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 №442 – II // [online.zakon.kz / document/](http://online.zakon.kz/document/)

29. Земельный кодекс Республики Таджикистан от 13.12.1996 №327// Ведомости Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1996. № 23. ст. 351.

30. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.01.2001 №136-ФЗ // СЗ РФ. 2001.№44. ст.4147.

31. Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 №1103-1 // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. №22. ст. 768.

32. Земельный кодекс Таджикской ССР от 17.12.1970 // Душанбе: Ирфон, 1986. 240 стр. На тадж, русском и узбекском языках.

33. Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31.12.2008 №455 //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 12 (часть первая). ст.990.

34. Конституционный закон Республики Таджикистан от 5.08.2009 №549 «О местных органах государственной власти» //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2004. №5. ст. 339.

35. Конституционный закон Республики Таджикистан от 28.02.2013 №482 «О порядке решения вопросов административно – территориального устройства Республики Таджикистан» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2013. № 3. ст.177.

36. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977г.

37. Конституция Республики Таджикистан от 6.11.1994 // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

38. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета.25.12.1993.

39. Лесной кодекс Республики Таджикистан от 2.08.2011 №761 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2011. №8. ст.615.

40. Лесной кодекс Российской Федерации от 4.12.2006 №200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. №50. ст.5278.

41. Налоговый кодекс Республики Таджикистан от 17.09.2012 №901 //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2012. №9. ст.838.

42. Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21.05.1998 №575 //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1998. №9. ст. 68.

43. Федеральный закон от 11.06.2003 №74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. №24. ст.2249.

44. Федеральный закон от 11.03.1998 №66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан //СЗ РФ. 1998. ст.1216.

45. Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ 1995.№12.ст.1024

46. Федеральный закон от 18.06.2001 №78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. №26. ст.2582.

47. Федеральный закон от 2.01.2000 №28 «О государственном земельном кадастре» // СЗ РФ. 2000. №2. ст.1239. (утратил силу).

48. Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. №30. ст.3594.

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

50. Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 30.07.2007. №31. ст.4017.

51. Федеральный закон от 24.07.2002. №101–ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. №30. ст.3018.

52. Федеральный закон от 7.07.2003. №112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. №28. ст.2881.

53. Федеральный закон от 23.06.2014.№171-ФЗ «О внесении изменений в Земельном кодексе Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Подзаконные акты

54. Инструкция «По проведению государственного учета земель», утвержденный распоряжением директора Агентство по землеустройству, геодезии и картографии при Правительстве Республики Таджикистан от 24.04.2007 №36.

55. Инструкция «По учету земель городов и поселков», утвержденный постановлением коллегии Государственного комитета по землеустройству и геодезии Республики Таджикистан от 10.11.2006 №34.

56. Инструкция «По учету приусадебных земель населенных пунктов», утвержденный постановлением коллегии Государственного комитета по землеустройству Республики Таджикистан от 10.11.2006 №34.

57. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 3.10.2006 №447 «Об утверждении Правил ведения государственного земельного кадастра» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан.www.adlia.tj.

58. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 5.09.2002 №360 «О Правилах пользования автомобильными дорогами и их охраны в Республике Таджикистан» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан.www.adlia.tj.

59. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1.09.2005 №342 «Об утверждении Правила об отводе земельных участков для физических и юридических лиц» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан.www.adlia.tj.

60. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 3.05.2010 №225 «О Государственном комитете по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан.www.adlia.tj.

61. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 15.07.1997 №294 «Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием и охраной земель» // Централизованный банк правовой

информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

62. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 31.08.2004 №349 «Об утверждении Концепции использования земель в Республике Таджикистан» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

63. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 3.05.2010 №225 «Положение о Государственном комитете по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

64. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 30.10.2007 №570 «Об утверждении Правила порядка перевода земель из одной категории в другую» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

65. Постановление Правительство Республики Таджикистан от 11.11.2010 №603 «Об утверждении Правил реализации постановлений Правительства Республики Таджикистан «Об изъятии и предоставлении исполнительным органам государственной власти городов и районов земельных участков» для перевода их в категорию земель населенных пунктов» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

66. Постановление Правительство Республики Таджикистан от 30.12.2011 №641 «Об утверждении Порядка возмещения убытков землепользователям или пользователям других зарегистрированных прав, связанных с землей и потерь, связанных с выводом земель из оборота» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

67. Постановление Правительство Республики Таджикистан от 31.05.2012 №284 «Об утверждении Правил определения объектов незавершенного строительства (жилых домов и вспомогательных объектов), которые могут быть вовлечены в гражданский оборот» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан.www.adlia.tj.

68. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.07.2012 №736 "О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли».

69. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 №369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельским хозяйством деятельности в субъектах Российской Федерации»,

70. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2011 №612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения // Собрзаконодат. РФ 2011.№30(часть вторая). ст.4655.

71. Указ Президента Республики Беларусь от 5.06.2013 №258 «По совершенствованию порядка предоставления и изъятия земель» Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 08.08.2013 № 1/14311.

72. Указ Президента Республики Таджикистан от 30.06.2006 №1775 «О дополнительных мерах по реорганизации сельскохозяйственных мер» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан.www.adlia.tj.

73. Указ Президента Республики Таджикистан от 3.10.2011 №1147 «О целевом использовании приусадебных участков // Централизованный банк

правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

74. Указ Президента Республики Таджикистан от 22.06.1998 №1021 «О реализации право пользование землей» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

75. Указ Президента Республики Таджикистан от 25.06.1996 №522 «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

76. Указ Президента Республики Таджикистан от 9.06.1999 №1232 «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерства юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

77. Указ Президента Республики Таджикистан от 25.07.2000 №335 «Об охране и рациональном использовании орошаемой пашни» // Централизованный банк правовой информации «ADLIA» Министерство юстиции Республики Таджикистан. www.adlia.tj.

Научная литература

Монографии, учебники, комментарии, пособия, диссертации.

1. Абдуалимов Б. А. Организация рационального использования сезонных пастбищ в условиях отгонного животноводства Таджикистана. дисс... к.э.н. М., 1994. 157 с.

2. Абдуалимов Б.А. Землеустройство сезонных пастбищ Таджикистана. Душанбе, 2003. 118 с.

3. Аграрное право. Учебник. Боголюбов С.А., Бринчук М.М., Ведышева Н.О. Издательство: Проспект, 2011г. 432с.

4. Азимзода А.Ш. Ойев Х. Комментарий к Земельному кодексу Республики Таджикистан (на тадж.языке) Душанбе, 2016.424 с.
5. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1958. 423 с.
6. Алексеев С.С. Теория права. Издание 2-е, переработанное и дополненное. Издательство «БЕК» М., 1995. 312 с.
7. Ашуров И.С. Аграрная реформа Республики Таджикистан (теория, методология, проблемы и решения). дисс.... д. э. н. Душанбе, 2008. 276 с.
8. Балезин В.П. Правовой режим земель городской застройки. - М.: Госюриздат, 1963. - 194 с.
9. Балезин В.П. Советское земельное право: Учебник, М: «Юридическая литература» , 1977. 448 с.
10. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков. дисс... к.ю.н. М., 2011. 227 с.
11. Боголюбов С. А., Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Устюкова В.В. Всё о земельных отношениях. // учеб.- практич. Пособие – М.: Проспект. 2010. -656 с.
12. Боголюбов С.А., Золотова О.А. Земельное законодательство. сборник документов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2016.-472с.
13. Боголюбов С. А., Никишин В. В., Устюкова В. В. Земельное право. -М. : Издательство «Норма», 2003. 432 с.
14. Боголюбов С.А. Земельное право. Учебник. М.: 2008, 2-е изд., 400с.
15. Быстров С.В. Отвод и изъятие земельных участков (в городах и поселках городского типа). М., 1966. 146 с.
16. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ. 2003. 424 с.
17. Волков Г.А. Принципы земельного права России. М.: Городец, 2005. 336 с.

18. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О. М. Комментарий к ЗК РФ / Под ред. А.К. Голиченкова М., 2003. 257 с.
19. Волкова Т.В. Правовое регулирование управления земельным фондом Российской Федерации (на примере Саратовской области). дисс...к.ю.н. Саратов, 2001. 198 с.
20. Воронин А.О. Предоставление земель населенных пунктов для строительства хозяйственных объектов. дисс... к.ю.н. Тверь, 2009. 203 с.
21. Галиновская Е.А. Правовое регулирование земельных отношений в крестьянском хозяйстве. дисс... к.ю.н. М., 1995. 201 с.
22. Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие. М.: ИД Юриспруденция, 2012. 272 с.
23. Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений: монография. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2009. 320 с.
24. Голышев Н.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения (на примере Республики Мордовия). автореферат дисс. ...к.ю.н. М., 2010. 31 с.
25. Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства. дисс. ... к. ю. н. М., 2010. 208 с.
26. Государственный комитет по землеустройству и геодезии Республики Таджикистан. Проектно – исследовательский институт «Фазо». Душанбе. 2012. 23с.
27. Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан. Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1.01.2016г. Душанбе, 2016. 156 с.
28. Гречко В.В. Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. дисс... к.ю.н. М., 2012. 237 с.

29. Гринь Е.А. Принудительное прекращение прав на земельные участки: теория и практика правового регулирования. дисс...к.ю. н. Краснодар, 2012. 203 с.
30. Грицакова Ю.В. Правовое регулирование и изъятие земельных участков в целях развития застроенных территорий. дисс... к.ю.н. М., 2009. 178 с.
31. Гулмахмадов Д.К. Управление земельными ресурсами трудноизбыточного региона в условиях аграрной реформы (на материалах сельского хозяйства Таджикистана). дисс...к.э.н. Душанбе, 2009. 177 с.
32. Дедова Н.А. Предоставление земель: Изъятие земель: Правовое регулирование в условиях экономической реформы. дисс... к. ю. н. М., 1995. 184с.
33. Ерофеев Б.В. Земельное право России. Учебник. М.,2004. 656 с.
34. Жариков Ю.Г. Охрана права землепользования. М.: Юрид. лит., 1974. 136 с.
35. Забелышенский А.А. Правовое обеспечение рационального использования земель сельскохозяйственного назначения (колхозов и совхозов). автореферат дис.... к. ю.н. Свердловск .1964.
36. Забелышинский А.А. Управление земельным фондом в СССР. Свердловск: «Уральский рабочий» .1974. 154 с.
37. Земельное право : учебник/ под.ред. Г.Е.Быстрова, Р.К.Гусева, А.В. Бабанова и др. – ТК Велби, Изд.-во Проспект, 2008. 720 с.
38. Земельное право в вопросах и ответах. Учебное пособие. Издание второе, переработанное и дополненное. Под ред. д.ю.н. профессора С.А. Боголюбова. «Проспект» М., 2016. 207 с.
39. Земельное право. Учеб. / Под ред. Г.А.Аксененка. М.: - 1969. 471 с.
40. Земельное право. Учебник. Боголюбов С.А., Галиновская Е.А. и др. М.: ООО «ТК Велби», 2002. 400 с.
41. Земельное право: Учебник / Под ред. В.Х.Улюкаева М., 2003. 423 с.
42. Земельное право: учебник /под ред. С.А. Боголюбова.- 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. 376 с.

43. Земельное право: учебник для бакалавров / под ред. Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой.- М.: Изд-во Юрайт, 2013. 580 с.
44. Земельный кодекс РСФСР от 1.07.1970. [www/neoexpert.ru/node/1646](http://www.neoexpert.ru/node/1646)
45. Земли. Термины и определения. ГОСТ 26640-85. Утвержден постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 октября 1985 г. №3453
46. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М: Юристь, 2000. 245 с.
47. Иконицкая И.А. Проблемы эффективности в земельном праве. – М. : Издательство «Наука», 1979. 180 с.
48. Исмаилов Ш.М., Арапова Ч.Б., Таджибаев Ш.А., Сидикова Н. Земельное право Таджикистана: Учебное пособие. – Душанбе: Издательство ООО «Полиграфгруп», 2016. 320 с.
49. Кабатов В.А. Государственное управление землями сельскохозяйственного назначения. М.: Госюриздат. 1958. 116 с.
50. Камолов И.И. Система нормативных правовых актов Республики Таджикистан. Душанбе, 2015. 239 с.
51. Карлова Н.В. Возникновение, изменение и прекращение прав на землю в Российской Федерации. дисс... к.ю.н. М., 2004. 184 с.
52. Кичко А.И. Принудительное прекращение права собственности на земельные участки. автореф. дисс.. к.ю.н. Краснодар, 2011. 24 с.
53. Клейменова Е. С. Правовое регулирование изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд. дисс...к.ю.н. Орел, 2008. 197 с.
54. Комментарий Закона Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве. Душанбе, 2003. 107 с.
55. Комментарий к Закону Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» от 15.03.2016 №1289 // Исмаилов Ш.М., Муртазакулов Дж.С., Шорахмонов Ш.Н. Душанбе, 2016. 60 с.

56. Комментарий Закона Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды». // Пулатов А.С., Азизов И.М., Гулямхайдаров Д.М., Фархудинов Д.И., Орифи Ш. Душанбе, 2015. 291 с.
57. Комментарий Закона Республики Таджикистан «Об оценке земель» // Гафуров А.Д., Тураев А.А., Сохибов М.М. Душанбе, 2014. 135 с.
58. Комментарий Земельного кодекса Республики Таджикистан.// Рахимзода М.З., Каримов А.К., Фархудинов Дж. И. Душанбе, 2015. 399 с.
59. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. С.А. Боголюбов. 4-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2012. 688 с.
60. Комментарий к Земельному кодексу. / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2015. 757 с.
61. Комментарий к Федеральному закону «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (постатейный) Галиновская Е.А., Минина Е.Л. «Юстиниформ, 2004. 144 с.
62. Концепция использования земель в Республике Таджикистан. Утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1.08.2004 №349 // Душанбе, 2004. 134с.
63. Коростелев С.П. Проблемы оценки для возмещения убытков при изъятии земельных участков. www.ocenchik.ru
64. Краснов И.И. Государственное управление земельным фондом. М.: «Юридическая литература». 1969.
65. Краснов Н.И. Правовой режим земель специального назначения.- М.: Государственное изд-во юрид. литературы, 1961. 212 с.
66. Краснова И.О. Земельное право: элементарный курс. Учебное издание. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. 415 с.
67. Крассов О.И. Земельное право России: Учебник. М., Юрист, 2000. 623 с.

68. Краткий курс по земельному праву: Учеб. Пособие. – Издательство «Окей книга», 2015. 128 с.
69. Лопатина М.Н. Правовое регулирование возмещения убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства при изъятии земель для государственных и общественных нужд: автореф. дисс... к.ю.н. М., 1980. 24 с.
70. Мальцев Д.Л. Предоставление прав на земельные участки в городе Москве. автореф. дисс... к.ю.н. М., 2008. 26 с.
71. Мамедов Г. Земельная реформа в Азербайджане: правовые и научно – экологические вопросы. Баку – ЭЛМ. 2000. 371 с.
72. Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.Р. Административное право Российской Федерации. Учебник/ Под. ред. Л.Л.Попова. М.: Высшее образование. 2007. 519 с.
73. Муртазокулов Дж.С. Гражданско–правовой статус дехканских (фермерских) хозяйств по законодательству Республики Таджикистан. дисс... к.ю.н. Душанбе, 2000. 186 с.
74. Муртазокулов Дж.С. Гражданско-правовые проблемы организации и деятельности дехканских (фермерских) хозяйств в Таджикистане. М., 2012. 335 с.
75. Мухторов К.Т. Конституционно–правовые основы организации местного самоуправления в Республике Таджикистан. автореф. дисс.... к.ю.н. Москва-Душанбе, 2012. 26 с.
76. Маленков Н.А. Индивидуальное жилищное и дачное строительство как виды использования земельных участков. автореф. дисс... к. ю. н. М., 2010. 32 с.
77. Назимкина О.В. Возникновение прав на землю. дисс...к.ю.н. М.,2000. 236 с.
78. Научно – публичное комментарии Конституции (Основной закон) Республики Таджикистан. Душанбе. «Шарки озод». 2009. 520 с.

79. Орешкина О.В. Правовое обеспечение предоставления и изъятия земель. дисс... к. ю. н. М.2004. 177 с.
80. Пантин Е.В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. дисс...к.ю.н. М., 2013. 185 с.
81. Право землепользования в СССР и его виды. М.: «Юридическая литература».1964. 544 с.
82. Ромадин М.С. Основания и порядок прекращения прав на землю в Российской Федерации. дисс... к.ю.н. М., 2004. 200 с.
83. Румянцев Ф. П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: Вопросы теории и практики. дисс...д.ю.н. М., 2011. 401 с.
84. Рябов А.А. Предоставление и изъятие земель по советскому праву. Казань: Изд-во Казанского ун-та. 1972. 90 с.
85. Сборник законов и иных нормативных правовых актов о земле. Душанбе, 2014. 494 с.
86. Сидоренко В.Н. Правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра. дисс... к.ю.н. М., 2002. 320 с.
87. Сидорова Е. Л. Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд. дисс... к.ю.н. М., 2010. 201 с.
88. Советское земельное право / Отв. ред. В.П. Балезин, Н.И. Краснов. М.: Юрид. Лит. 1986. 304 с.
89. Сони́на Д.Д. Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации. дисс. .. к.ю.н .М., 2012. 322 с.
90. Справочник по землеустройству // Под ред. Л.Я. Новаковского. Киев «Урожай» 1983. 287 с.

91. Старова Е.В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов. дисс... к.ю.н. М., 2010.
92. Сыродоев Н.А. Отвод земель для государственных и общественных организаций. М.: «Юридическая литература». 1967. 105 с.
93. Тихомиров М.Ю. Предоставление земельных участков для строительства: новые правила. М.: Изд-во М.Ю.Тихомирова. 2014. 63 с.
94. Тихомиров М.Ю. Предоставление земельных участков гражданам. Новые правила. М.: Изд-во М.Ю.Тихомирова. 2015. 64 с.
95. Ткачева И.В. Правовое регулирование предоставления для строительства земельных участков в г. Москве. дисс... к.ю.н. М., 2008. 162 с.
96. Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов // РАН. Институт русского языка им. В.В.Виноградова. Отв.ред.Н.Ю. Шведова. М., 2007.
97. Турицин А.В. Ограничение и прекращение права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения. автореферат дисс... к.ю.н. Владивосток. 2010. 22 с.
98. Улюкаев В.Х. Земельное право. Учебник. М., 2003. 219 с.
99. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. дисс... д.ю.н. М.1997. 398 с.
100. Хлуднева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: Инфра – М, 2-014. 172 с.
101. Чешев А.С., Погребная О.В., Тихонова К.В. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров. // Учеб. Пособие. Ростов – на- Дону. «Феникс» 2015. 429 с.
102. Чубуков Г.В., Тихомиров М.Ю. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М.,2010. 108 с.

103. Эйриян Г.Н. Основания возникновения прав на землю. дисс...к.ю.н. М., 2001. 190 с.

104. Юсупов Д.С. Социально – экономическая природа личных подсобных хозяйств и их роль в обеспечении продовольственной безопасности Республики Таджикистан. автореферат дисс.... к. э. н. Худжанд, 2012. 23 с.

Статьи в журналах и сборниках

105. Анисимов А.П. О делении земельного фонда на категории // Правоведение. 2006.№5. С.65-78.

106. Волков С.Н. Управление земельными ресурсами – важная государственная задача. Землеустройство, кадастр и мониторинг земель .№11 (107)/ 2013. С.1.

107. Волков Г.А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1. С. 25 – 28.

108. Выступление Президента Республики Таджикистан Э.Рахмона на церемонии открытия нового здания Государственного комитета по землеустройству и геодезии Республики Таджикистан//эл.ресурс. khovar.tj/rus/president/35210.

109. Галиновская Е.А. Земельное законодательство: особенности формирования и развития // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 14-25.

110. Галиновская Е.А. Оборот земель и направления российской аграрной политики. // Журнал российского права. 2010. №10 (166). С.53-60.

111. Галиновская Е.А. Проблемы эффективности юридической ответственности за земельные правонарушения // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: Материалы для VII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся / отв. ред. Н.Г. Доронина. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2013. С. 218-228.

112. Голиченков А.К. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: история, отличительные черты, значение // Экологическое право. 2003. № 1. С. 25-32.

113. Жариков Ю.Г. Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // Государство и право. 1996. № 2. С. 44-54.

114. Исмаилов Ш.М. Особенности земельного законодательства в Республике Таджикистан. // Экологическое право. – 2009. - №5-6. С.75-82.

115. Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Журнал Российского права. 2006. №1. С.30-43.

116. Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земель // Государство и право. 1999. № 10. С. 38-41.

117. Крассов О.И. Земельный участок – основа понятийного аппарата земельного права // Экологическое право. 2011. № 4. С. 4-12.

118. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 20-24.

119. Мальцев Д.Л. К вопросу о предоставлении прав на незастроенные земельные участки в городе Москве // Законодательство и экономика. 2008. №5. С. 58-65.

120. Минина Е.Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 62 - 67.

121. Можаровский В. О порядке изъятия земельного участка // Юридический мир. 2003. №6. С.51-52.

122. Прохоров Н.А. Понятие «управление» в земельном праве // Государство и право. 2003. №6. С.90-95.

123. Химатов Х.Н. К вопросу о понятиях «имущество» и «собственность» в законодательстве Республики Таджикистан. Вестник

Таджикского национального университета. Ч.1 №3/ 11 (188). Душанбе: «Сино» 2015. С.123.

124. Чихладзе Л.Т. Исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти в государствах-участниках СНГ/ Вестник Московского университета им. С. Ю. Витте. Юридические науки .2013 1(2). С.52 -57.

125. Эл.ресурс. www.eurasialaw.ru/undex.php. ЕврАзЮж. №3(10) 2009. Аграрное право. Исмаилов Ш.М. Правовое регулирование деятельности дехканских(фермерских) хозяйств в РТ.

126. Economy.gov.ru. Федеральный портал малого и среднего предпринимательства. Правовой статус личного подсобного хозяйства.

127. http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/2420/ЦЕЛЕВОЕ_ИСПОЛЬЗОВАНИЕ_ЗЕМЕЛЬ. Энциклопедия юриста.2005. Жариков Ю.Г.

128. http://www.smibpress.ru/news/rost_naselenija_v_tadzhikistane/2014-02-20-1975

129. www.asia-realty.ru/co-zakon-tadjikistan.php.

130. www.eurasialegel.info/index.php.Евроазиатский журнал №3 (34) 2011.

131. www.namsb.tj USAID. Анализ законодательства Республики Таджикистан в области строительства.

132. Стариков А.С., Самарина В.П. Проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения // Современные проблемы науки и образования. – 2012.- №4 . URL. [http// www.science-edducation.ru](http://www.science-edducation.ru)