Азимзода Алимардон Шоимардон. Правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в Республике Таджикистан: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.06 / Азимзода Алимардон Шоимардон;[Место защиты: ФГНИУ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**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

* [Нормативно – правовые акты, регулирующие предоставление и изъятие земельных участков](http://www.dslib.net/zem-pravo/pravovoe-regulirovanie-predostavlenija-i-izjatija-zemelnyh-uchastkov-v-respublike.html#7692521)
* [Полномочия органов государственной власти в области предоставления и изъятия земельных участков](http://www.dslib.net/zem-pravo/pravovoe-regulirovanie-predostavlenija-i-izjatija-zemelnyh-uchastkov-v-respublike.html#7692522)
* [Предоставление земельных участков для нужд строительства](http://www.dslib.net/zem-pravo/pravovoe-regulirovanie-predostavlenija-i-izjatija-zemelnyh-uchastkov-v-respublike.html#7692523)
* [Возмещение потерь сельскохозяйственного производства и убытков землепользователей в связи с изъятием земель](http://www.dslib.net/zem-pravo/pravovoe-regulirovanie-predostavlenija-i-izjatija-zemelnyh-uchastkov-v-respublike.html#7692524)

## Нормативно – правовые акты, регулирующие предоставление и изъятие земельных участков

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 режима

Процесс возникновения, изменения и прекращения прав на земельные участки зависит от трх 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 ли требования, предъявляемые законом к юридическому факту, выступающему в качестве основания возникновения права на землю 18.

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 единицы

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

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 участка 25 . 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 C.B. Быстров Он пишет:"... отвод земельных участков - есть совокупность правовых и технических действий по предоставлению земель организациям, предприятиям, учреждениям и гражданам

## Полномочия органов государственной власти в области предоставления и изъятия земельных участков

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 раннее 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 следующее 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 пределе 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). - 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 пределе 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.

## Предоставление земельных участков для нужд строительства

Если ссылаться 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 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 ещ 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 свом 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 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 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 сво конкретное целевое назначение и правовой режим.

## Возмещение потерь сельскохозяйственного производства и убытков землепользователей в связи с изъятием земель

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 РФ 167 , 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

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 случае необходимо указать в ЗК РТ.