

Анализ законодательства РТ в области землепользования

Автор: Рахмон Болтаев, журналист сети CARNet

Основные положения:

1. Закон Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» - утвержден в марте 2002 года
Прежний закон был принят 5 марта 1992 года
Закон направлен на определение экономических, социальных и правовых основ деятельности и порядка выделения земель дехканским (фермерским) хозяйствам.
2. Гражданский Кодекс РТ – ч.1 принята 30 июня 1999 года – касательно вопросов землепользования дает определение собственности, видов права на собственность, понятие юридического лица и индивидуального предпринимателя.
3. Трудовой Кодекс РТ – принят 15 мая 1997 года (с изменениями от 14 мая 1999 года) – определяет понятия трудоспособности, найма работников, трудового контракта (договора).
4. Земельный Кодекс РТ – принят 13 декабря 1996 года – направлен на создание условий для рационального использования земель и охраны земель, сохранения плодородия земель, для равноправного развития всех форм хозяйствования.
5. Указа Президента РТ «О реорганизации с/х предприятий и организаций» - позволяют высвободить значительные части земель от государственного регулирования и передачи в оперативное управление вновь создаваемых фермерским хозяйствам.

Основные проблемы в законодательстве:

1. Статья 13 Конституции РТ гласит – «...земля, ее недра...являются исключительной собственностью государства...». С одной стороны, трудности вызваны определенной зависимостью фермеров от воли государственных структур при пользовании и владении землей. С другой, положительной чертой данного положения является тот факт, что в переходный период ни государство, ни жители сельских районов не были готовы к приобретению права собственности на землю, и в итоге земля бы по крохам перешла в руки «большого капитала», а дехкане при сложившейся ситуации (безграмотность, социально-экономическая нестабильность) вынуждены были бы вернуться к началу 20-го столетия.
2. Начало реформирования сельского хозяйства в Республике Таджикистан обусловлено законом «О дехканском фермерском хозяйстве» от 5 марта 1992 года. В марте 2002 года Маджлиси Милли Республики Таджикистан принял новый аналогичный закон. В новом законе предусматривается ряд изменений:
 - а. Дехканские хозяйства признаются самостоятельными хозяйствующими субъектами без права юридического лица, которое основывается на личном труде, труде членов одной семьи и других лиц. В старом законе фермеры имели право создавать хозяйства на праве юридического лица.
Основные трудности в новом законе:
 - а. Нет определения дехканского (фермерского) хозяйства, что вызывает определенные трудности не только в теории, но и на практике. Обращаясь к определению фермерского хозяйства, становится понятным, что хозяйствующие субъекты характерны для предприятий (ст. 1 закона «О предприятиях»), тогда как ставить тождество между предприятием и фермерским хозяйством нельзя.
 - б. Отсутствие в законодательстве четкого определения фермерского хозяйства дает им право регистрироваться в качестве юридического лица в одном из видов товариществ или производственных кооперативов. На практике складывается иначе – дехканские хозяйства до сих пор регистрируются в качестве юридических лиц, что противоречит ГК РТ, и в дальнейшем приведет к реорганизации данных хозяйств.
 - в. Проблема «трудоспособности» членов дехканского хозяйства, исключающая возможность членства инвалидов, малолетних детей и стариков, что противоречит конституционной норме права на труд. ТК РТ (ст. 27 ТК) определяет срок трудоспособности граждан с 15 лет (эмансипация – 14 лет).

г. В новом законе нет определения имущества дехканского хозяйства; определение есть в ГК РТ – три вида имущества – средства производства, произведенная продукция, недвижимость. Важность данного вопроса сводится в определение долевой собственности членов хозяйства. По закону (ч.2 ст. 273 ГК РТ) имущество дехканского хозяйства находится на общей совместной собственности, но если законом не предусмотрено иное. Законом РТ «О дехканском (фермерском) хозяйстве» иное предусмотрено. Трех видов хозяйств – индивидуальные дехканские хозяйства, семейные дехканские хозяйства, партнерские дехканские хозяйства – вопросы имущества не определены вообще. Не определен порядок выхода из хозяйства.

д. Согласно какому законодательству следует руководствоваться фермерским хозяйствам, чтобы нанять на работу дехкан – договор найма, трудовое соглашение, подряд, услуга или другое? Могут ли считаться наемные работники членами этого хозяйства и претендовать на долю в собственности?

Общественные отношения, возникающие между официальными лицами с одной стороны и дехканами с другой по поводу права владения и пользования землей:

1. 4 февраля 1999 года был принят специальный законодательный акт, регулирующий отношения по выдаче земельного пая и направлен на упрощение процедуры «Упрощенный порядок определения земельного пая и его регистрация». Нормативно-правовой акт позволяет определить размеры земельного пая во всех сельскохозяйственных предприятиях (кроме опытных, научно-исследовательских, учебных, питомниководческих и элитно семеноводческих), и находится в ведении Комитета по земельным ресурсам и землеустройству при Правительстве Республики Таджикистан и его органов на местах в соответствии со статьей 68 Земельного кодекса Республики Таджикистан в следующем порядке:

- В хозяйстве определяется списочный состав работников, имеющих право на получение земельного пая.
- Список пайщиков утверждается высшим органом управления хозяйства общим собранием или Советом предприятия, протокольным решением.
- Список пайщиков передается в городской или районный земельный комитет для определения земельного пая на каждого члена хозяйства.
- Величина земельного пая, в разрезе земельных угодий, утверждается решением председателя города или района.
- Удостоверяющий документ на земельный пай (Свидетельство на земельный пай) выдает городской или районный земельный комитет каждому пайщику, который, одновременно, регистрируется в земельном комитете.

2. На основе принятого в 1998 году Указа Президента РТ «О реализации права пользования землей» было разработано Положение о порядке оформления и выдачи Сертификатов на право пользования землей и Свидетельства на земельный пай, утвержденное постановлением Правительства РТ 4.09.1999 г.

В соответствии с Положением определяется понятия земельного пая и пользования землей:

Земельным паем признается земля, находящаяся в индивидуальном владении и пользовании члена дехканского фермерского хозяйства и служит гарантом его долевой собственности.

Сертификат на право пользования землей вручается по доверенности руководителям предприятий, организаций и учреждений, а также гражданам - Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству при Правительстве Республики Таджикистан. Руководитель предприятия, организации, учреждения или гражданин расписываются в получении Сертификата на право пользования землей в Книге записей документов, удостоверяющих право пользования землей.

Следует различать два понятия – Сертификат на право пользования землей выдается дехканскому фермерскому хозяйству (называется Сертификат), Свидетельство выдается на земельный пай члена дехканского хозяйства (см. Упрощенный порядок определения земельного пая и его регистрация).

Земельный Кодекс (ЗК) – кодифицированный сборник основных положений, регулирующий общественные отношения, возникающие в области прав землепользования, и направлен на создание условий для рационального использования и охраны земель, сохранения и улучшения природной среды и т.д. ЗК определяет несколько видов земель, компетенции государственных органов в области землепользования.

Дается понятие первичных и вторичных землепользователей. Виды владения и пользования землей (бессрочное, пожизненно наследуемое пользование, срочное пользование землей, аренда).

Важным представляется статья 16 «Основания для отказа в государственной регистрации права пользования землей. Основаниями для отказа в государственной регистрации права пользования землей являются:

- отсутствие постановления соответствующих органов исполнительной власти о предоставлении земель;
- наличие в органе, осуществляющем государственную регистрацию права пользования землей, документов, свидетельствующих о наличии спора о принадлежности данного земельного участка;
- изменение целевого назначения земельного участка с нарушением правил, предусмотренных статьей 9 настоящего Кодекса.

Дальше начинается путаница. Статья 9 «Отнесение земель к категориям и перевод их из одной категории в другую» дает две ссылки: на ст. 3 и 26. Статья 3 говорит о видах земель и имеется ввиду, вероятно, отнесение земель от одного вида к другому, основанием для отказа в государственной регистрации прав пользования землей. Ст. 26 регулирует положения, связанные с компетенцией органов государственной власти по предоставлению земельных участков.

Правом пользования землей обладают как юридические лица, так и физические.

Причем приоритет в предоставлении земель для сельскохозяйственных нужд отдается сельскохозяйственным предприятиям и дехканским хозяйствам.

Интересен также вопрос о плате на землю. Данное положение регулируется как ЗК, так и специальным законом «О плате за землю» от 6 марта 1992 года. Плата за землю взимается ежегодно в форме земельного налога, арендной платы и платы за срочное пользование землей. В соответствии с последними изменениями в ЗК порядок взимания налогов определяются Налоговым Кодексом. Размеры налогов определяются в зависимости от качества земель, отметки о которых занесены в земельном кадастре. Основой расчета земельного налога является балло-гектар, который может меняться, в зависимости от пересмотра цен и тарифов на с/х продукцию.

Земельный налог поступает в порядке 85% на счета районных (городских) исполнительных органов власти и 15% на счета республиканских.

Арендная плата передается первичному землепользователю согласно договору аренды.

Льготы по взиманию налогов устанавливаются в законе «О плате за землю».

От уплаты земельного налога освобождаются:

- земли, пользователи которых финансируются за счет госбюджета;
- опытные участки научно-исследовательских учреждений;
- предприятия и граждане, получившие в пользование нарушенные или малопродуктивные земли, а также земли, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения (на период освоения);
- земли, занятые жилищным фондом, кладбищами и зданиями религиозных учреждений;
- дехканские хозяйства и малые сельскохозяйственные предприятия - на пятилетний период на вновь осваиваемых землях и на один год - на освоенных землях;
- инвалиды войны и труда; пострадавшие в результате аварии на Чернобыльской АЭС; участники Великой Отечественной войны, войны в Афганистане, семьи военнослужащих срочной службы, если в семье нет другого трудоспособного лица;
- земли хозрасчетных предприятий, организаций и учреждений, занятые под детские дошкольные и лечебные учреждения;

- земли, занятые в нормативные сроки под проектирование и строительство производственных и непроизводственных объектов.

Размер земельного налога снижается:

- для хозяйств, занимающихся размножением новых сортов (гибридов) сельскохозяйственных культур, высокопродуктивных пород животных и звероводством, - на 20 процентов;
- для хозяйств, занимающихся сельскохозяйственным производством в условиях жесткой богары, а также расположенных на отметке свыше 2505 метров над уровнем моря, - на 50 процентов.

Все вышеуказанные налоги используются для решения задач, поставленных перед ЗК (определение выше).

Очень важный момент: право пользования всем земельным участком или его частью прекращается в случаях:

- отказа от земельного участка (абсолютно ясно, что исходит от воли самого пользователя);
 - прекращения деятельности землепользователей (не предусмотрены основания прекращения, вероятно, следует понимать самостоятельный отказ от деятельности на земле);
 - нерационального использования земельного участка (мученический вопрос – что следует понимать под словом «нерациональное»?);
 - использования земли не по целевому назначению, указанному в документах, удостоверяющих право пользования землей (дает возможность сторонам документа, удостоверяющего права на землю, определять цели использования земли, что является определенными трудностями при получении земли и одним из средств давления на фермеров);
 - использования земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому, радиоактивному и иному загрязнению, ухудшению экологической обстановки (данное полномочие находится в исключительной компетенции Комзема, занимающийся составлением кадастровой оценки земли);
 - истечения срока, на который был предоставлен земельный участок (вполне обоснованное положение);
- систематического не внесения земельного налога в течение сроков, установленных законодательством Республики Таджикистан (см. Налоговый Кодекс – здесь, вероятно, понимается ст. 233 НК, гласящий, что сумма земельного налога уплачивается: по землям городов и поселков городского типа, указанным в Статье 230 НК, не позднее 15 марта, 15 июня, 15 сентября и 15 декабря равными долями годовой суммы (Закон РТ от 11.12.1999 г. № 904); по землям вне города, указанных в Статье 231 НК, не позднее 15 октября и 15 декабря равными долями годовой суммы (Закон РТ от 11.12.1999 г. № 904).

- не использования в течение одного года земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, и двух лет – для несельскохозяйственных нужд (без комментариев);

- изъятия земель, в случаях предусмотренных настоящим Кодексом (приходится пользоваться словом «вероятно», имеется в виду, основания в отказе регистрации права пользования землей, указанные выше, хотя можно также понимать другие основания, не учтенные в данном комментарии).

Решение о прекращении права пользования землей независимо от площади и видов угодий принимает районный (городской) орган исполнительной власти по представлению Комзема Республики Таджикистан и его органов на местах с обоснованием о целесообразности дальнейшего использования земельного участка. Земельные участки, на которых прекращены права пользования, зачисляются в специальный земельный фонд района (города).

Однако не все так мрачно. В ст. 40 указан реальный механизм от произвола чиновников. Констатирую:

- при выявлении нарушений на виновных физических и юридических лиц специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими

государственный контроль за использованием и охраной земель (статья 55 настоящего Кодекса) в пределах предоставленной им компетенции, налагается штраф в соответствии с действующим законодательством Республики Таджикистан.

- одновременно с наложением штрафа органами, указанными в пункте "а" настоящей статьи, выносится предписание об устранении допущенных нарушений. При не внесении платежей за землю предупреждение выносится органами государственной налоговой службы.

В случае не устранения нарушений специально уполномоченные государственные органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, вносят в районный (городской) орган исполнительной власти представление о прекращении права пользования земельным участком.

При несогласии землепользователя с постановлением о прекращении права пользования земельным участком он вправе обращаться в суд. При этом до решения суда государственная регистрация прекращения права пользования земельным участком не производится.

В судебном порядке землепользователи могут возместить причиненные убытки в полном объеме, если действия официальных органов будут признаны неправомерными. В ЗК предусмотрены подробности по возмещению вреда, вплоть до нормативов по выполнению работ на земле. Убытки, причиненные землепользователям, перечисляются на их счет, а убытки с/х производства на счет республиканского бюджета.

Реальными механизмами защиты прав землепользователей являются способы защиты:

- признание земельных прав (является одним из способов защиты гражданских прав, и направлен на восстановление существовавшего до правонарушения положения землепользователя. Согласно ЗК признание производится земельным комитетом на местах, путем вынесения решения);
- установление запрета на вмешательство в деятельность землепользователей со стороны государства (также является одним из способов защиты прав граждан на право собственности и ограничивает полномочия компетентных органов на принятие решения в отношении истца);
- установления в законе исчерпывающего перечня случаев прекращения или ограничения земельных прав государством (реальный механизм, удовлетворяющий требования истца и вносящий уточнения в действующее законодательство; вряд ли кто посмеет подать подобное требование в исковом заявлении);
- установления в законе гарантий защиты земельных прав в случае их прекращения или ограничения.

Все вышеперечисленные способы защиты гражданских прав на владение и пользование землей могут быть выдвинуты землепользователями в случае нарушения госструктурами их прав. Требования выдвигаются в виде жалобы на имя руководителя комзема на местах. Данная административная стадия защиты прав землепользователей является, к сожалению, обязательной и, не пройдя ее, землепользователи не имеют права обращаться в судебные органы. Физические и юридические лица, не согласные с постановлением Комзема, могут оспаривать его в суде.

Правовая регламентация вопросов «земель сельскохозяйственного назначения».

Понятие – землями сельскохозяйственного назначения признаются все земли, используемые для нужд сельского хозяйства. В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, замкнутыми водоемами, постройками и сооружениями, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. К сельскохозяйственным угодьям относятся пашня, земли, занятые многолетними насаждениями, сенокосы и пастбища.

Предоставление – гражданам, колхозам, совхозам, другим сельскохозяйственным государственным, кооперативным и общественным предприятиям и организациям –

для ведения сельского хозяйства; кооперативам граждан – для коллективного садоводства и огородничества; гражданам – для ведения личного подсобного хозяйства и приусадебных земель; 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.

Передача права – фермер, пожелавший отказаться от деятельности на землю передает право на пользование землей. Первоочередным правом пользования обладают члены фермерской ассоциации, т.е. дехканские (фермерские) хозяйства в составе ассоциации. Сертификат права пользования землей переоформляется.

Размеры подсобного хозяйства – до 0,15 га на орошаемых и до 0,25 га на неорошаемых землях, включая площадь, отведенную для застройки и дворы; в целинных и горных районах – 0,4 га.

Размеры земель под садоводство и огородничество – только для кооперативов граждан и в размере 0,06 га на каждого члена кооператива.

Дехканское (фермерское) хозяйство – представляется по желанию гражданина РТ, предпочтительно достигшего от 18 до 60 лет и являющиеся членами госхоза или колхоза (явная дискриминация, с ссылкой на одноименный закон; ЗК – ст.66) на праве пожизненного наследуемого пользования. Фермеры обладают, помимо земель хозяйства, правом арендовать земли для с/х целей. В случае очереди на землю предпочтение отдается более опытным работникам колхоза, вероятно, в зависимости от стажа. Размеры для дехканских (фермерских) хозяйств определяются комземами на местах. В зависимости от количества земли, качества иных качеств, целью достижения максимально возможного равенства.

Предоставление земель для дехканского (фермерского) хозяйства – необходимо заявление со стороны гражданина РТ для ведения дехканского (фермерского) хозяйства. В заявлении указывается цели использования, предположительные размеры и местоположение земли. Районный орган исполнительной власти по представлению районного земельного комитета обеспечивает в месячный срок подготовку необходимых землеустроительных материалов и принимает постановление по данному вопросу. Отказ в предоставлении может быть обжалован в суд.