



# **ОЦЕНКА НЕПОДКУПНОСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

к.ю.н. Примаков Д.Я.

**Автор:**  
**Примаков Денис Яковлевич**

Материалы в данной публикации предназначены только для целей общего информирования, предоставляются на условиях «как есть», безо всяких гарантий любого рода, включая пригодность для какой-либо конкретной цели. ОБСЕ, в частности, не дает никаких гарантий в отношении точности или полноты информации в данной публикации. Мнения, выводы, толкования и заключения, содержащиеся в данном документе, являются мнениями автора (ов) и не обязательно отражают официальную позицию ОБСЕ и / или ее государств-участников.

ОБСЕ не несет никакой ответственности за любые убытки, ущерб или понесенные расходы, которые могут возникнуть в результате или в связи с использованием информации, содержащейся в настоящей публикации.

Все права защищены. Содержание этой публикации можно без ограничений использовать и воспроизводить в образовательных и иных некоммерческих целях при обязательном упоминании ОБСЕ в качестве источника. Любое коммерческое использование данной публикации требует предварительного письменного разрешения ОБСЕ.

COPYRIGHT © 2016 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).

**СОДЕРЖАНИЕ**

1.	Введение	4
2.	Земельный Кодекс 1997 г.	10
3.	Закон о регистрации недвижимого имущества и прав на него 2008 г.	30
4.	Закон о залоге недвижимого имущества (ипотеке) 2008 г.	37
5.	Закон о дехканском (фермерском) хозяйстве 2016 г.	45
6.	Закон о разделе продукции 2008 г. и Закон о недрах 1994 г.	50
7.	Административная ответственность за нарушения законодательства в сфере земельного права и недропользования	56
8.	Проблемы земельного законодательства	56
9.	Рекомендации	59
10.	Таблица 1: Рекомендованные правки	61
11.	Таблица 2: Коррупциогенные нормы	65

## **ВВЕДЕНИЕ**

Целью данного исследования является проведение оценки земельного законодательства, включая следующие нормативно-правовые акты:

- Земельный Кодекс, вступивший в силу в 1997 г.
- Закон РТ «О дехканском (фермерском) хозяйстве» № 1289 от 16 марта 2016 г.
- Закон РТ «Об аренде» от 6 декабря 1990 г.
- Закон РТ «Об ипотеке» № 364 от 20 марта 2008 г.
- Закон РТ «О приватизации» № 464 от 16 мая 1997 г.
- Закон РТ «О соглашениях о разделе имущества» № 238 от 05 марта 2008 г.
- Закон РТ «О недрах» № 983 от 20 июля 1994
- Закон РТ «О землеустройстве» № 356 от 05 января 2008 г.
- Закон РТ «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него» № 375 от 20 марта 2008 г.
- Закон РТ «О пастбищах» № 475 от 28 февраля 2013 г.
- Закон РТ «О земельной реформе» № 542 от 5 марта 1992 г.
- Закон РТ «О подсобном хозяйстве» № 47 от 8 декабря 2003 г.
- Закон РТ «Об оценке земли» № 18 от 12 мая 2001 г.

Анализ документов проводится на наличие коррупционных норм и норм, которые препятствуют развитию предпринимательской деятельности в Таджикистане и (или) увеличивают бюрократическую нагрузку.

Методологической основой данного исследования служит разработанная автором для Бюро ОБСЕ в Таджикистане «Методология по проведению

антикоррупционной экспертизы», предназначенная для государственных служащих и субъектов государственной антикоррупционной экспертизы (2014 г.). На основании Закона «Об антикоррупционной экспертизе» и согласно этому пособию, лицо, уполномоченное на проведение антикоррупционной экспертизы, должно анализировать нормы закона и (или) нормативно-правового акта с точки зрения наличия в них коррупциогенных факторов, затем описывать данные факторы и предлагать способы разрешения. Таким образом, любая государственная антикоррупционная экспертиза должна проходить 4 стадии:

- 1) оценка нормативного акта с точки зрения целесообразности его принятия, системной согласованности и ясности;
- 2) оценка норм НПА на наличие антикоррупционных факторов;
- 3) предложения решения для искоренения коррупционных факторов;
- 4) написания заключения.

В ст.5 Закона РТ № 925 от 28 декабря 2012 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов» приводится 13 видов коррупционных факторов.

Самые распространённые из них:

1. Отсутствие или неполнота административных процедур.
2. Широта дискреционных полномочий.
3. Определение компетенции по формуле «вправе».
4. Нормы, создающие условия для злоупотребления государственными органами или органами самоуправления.
5. Нормативные коллизии

Конституционной основой земельного оборота являются ст. 13 Конституции РТ, устанавливающая исключительную государственную собственность на землю и 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 частной.

Земельная реформа в стране началась с запозданием в 1992 г., и ее направления и цели были определены в ст. 3 Закона «О земельной реформе» от 1992 г.

В целях увеличения производства сельскохозяйственной продукции и ликвидации продовольственного дефицита Указом Президента РТ от 9 октября 1995 г. № 342 «О выделении 50 тысяч гектаров земли для личного подсобного хозяйства граждан» гражданам были предоставлены земельные участки (без права строительства на них жилья и других объектов хозяйственно-бытового назначения и рубки лесохозяйственных культур). Для ведения личного подсобного хозяйства земельные участки передавались в пользование гражданам в пределах норм, установленных местными органами власти. Подобная акция, показавшая свою целесообразность, была продолжена и далее (выделено еще 25 тысяч гектаров земель в соответствии с Указом Президента РТ от 1 декабря 1997 г. № 874). Но рыночные реформы в сельскохозяйственном производстве начались с принятием Указа Президента Республики Таджикистан «О реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций» (1996 г.), положившего начало процессу перехода земли от бывших колхозов (совхозов) в пользование самих дехкан. Его реализация обусловила процесс структурных преобразований в сельскохозяйственном производстве, функционирование наряду с существовавшими организационно-правовыми формами сельскохозяйственного производства (колхозами и совхозами) новых форм – дехканских (фермерских) хозяйств, которые наделялись землей за счет реорганизуемых старых хозяйств. Другие изменения в сельском хозяйстве связаны с установлением платы за землю, взимаемой в форме земельного налога и арендной платы, имеющим целью повышение эффективности использования земли.

Таким образом, только с 1995 г. началась передача в личную собственность граждан сельскохозяйственных угодий и земель.

При анализе вышеперечисленных документов также будет принят во внимание ряд подзаконных актов:

1. Указы Президента:

- № 1021 от 22 июня 1998 г. «О реализации права пользования землей»,
- № 335 от 25 июля 2000 г. «Об охране и рациональном использовании орошаемых земель»,
- № 534 от 14 марта 2001 г. «Об образовании Государственного комитета по землеустройству»,
- № 1054 от 15 апреля 2003 г. «О механизме урегулирования долгов реорганизованных и реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий и организаций».

2. Постановления Правительства:

- № 673 от 9 ноября 1995 г. «О Программе экономических преобразований агропромышленного комплекса Республики Таджикистан»,
- № 29 от 4 февраля 1999 г. «Об упрощенном порядке образования и регистрации прав землепользования»,
- № 30 от 4 февраля 1999 г. «Об упрощенном порядке определения земельного пая и его регистрации»,
- № 398 от 22 сентября 2000 г. «О среднесрочной Программе вывода из кризиса агропромышленного комплекса Республики Таджикистан и приоритетных направлениях стратегии развития его отраслей на период до 2005 года»,
- № 80 от 4 марта 2002 г. «О Программе развития хлопководства в РТ на 2002 - 2005 годы»,
- № 111 от 5 марта 2008 г. «Об утверждении Плана мероприятий по разрешению долгов хлопкосеющих хозяйств в Республике Таджикистан на 2007 - 2009 годы»,

- № 225 от 3 мая 2010 года «О Государственном комитете по землеустройству и геодезии Республики Таджикистан»,
- № 447 от 3 октября 2006 г. «О правилах ведения государственного земельного кадастра».
- № 383 от 1 августа 2012 г. «О Программе реформирования сельского хозяйства Таджикистана на 2012-2020».

Кроме этого, при анализе земельного законодательства во внимание будет приниматься законодательство Кыргызстана, Казахстана и РФ в этой области, смежное законодательство – НК РТ, КоАП РТ и ГК РТ, отчет, выполненный Ассоциацией Хельветас Свисс Интеркооперейшен «Оценка юридических проблем фермеров в Таджикистане и их права» («Survey Report «Assessment of legal issues of farmers in Tajikistan and knowledge of their rights»<sup>1</sup>), а также совместный проект ЕС-ООН «Улучшение Продовольственной Безопасности в целевых сельских районах Таджикистана путём увеличения производства животноводческой продукции и реабилитации пастбищ» OSRO/TAJ/605/ЕС, и некоторые отчеты Всемирного Банка и USAID (отчеты Don Van Ata: “Initial analysis of World Bank “Land Registration and Cadastral System for Sustainable Agriculture” farm data for Khatlon oblast’ 2011”; Policy Note “Household Farm Land Holdings in the Feed the Future/Tajikistan Zone of Influence, 2015” (with Ghulomqadir Safaraliev); “The failure of land reform in Tajikistan” (draft prepared for presentation at the 13th Annual World Convention of the Association for the Study of Nationalities, Columbia University, April 11, 2008).

Коррупциогенные факторы земельного законодательства можно установить при регистрации, распределении, налогообложении и оценки земли. Также процедуры привлечения к административной ответственности за нарушения земельного законодательства вызывают вопросы. Земельное законодательство непосредственно связано с регулированием добычи полезных ископаемых – с

---

<sup>1</sup> [https://assets.helvetas.org/downloads/report\\_helvetas\\_survey\\_on\\_farmers.pdf](https://assets.helvetas.org/downloads/report_helvetas_survey_on_farmers.pdf)



Законом о недрах и с государственным-частным партнёрством в этой сфере (Закон о соглашениях о разделе продукции).



## ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС 1997 г.

### Проблема 1: Право собственности

1. Одной из главных сложностей проведения реформ в земельном праве в Таджикистане состоит в том, что конституционной основой земельного оборота является ст. 13 Конституции РТ от 6 ноября 1994 г., устанавливающая исключительную государственную собственность на землю и 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 частной. С одной стороны, провозглашена государственная монополия на землю, но с другой - сельскохозяйственная деятельность может быть и частной, то есть опосредуется через гражданско-правовые договоры.

Согласно ст.241 Гражданского Кодекса (далее - ГК РТ), право землепользования является вещным правом. Согласно ч. 2 ст.241 ГК РТ, «Право землепользования это юридически обеспеченная возможность физического или юридического лица - землепользователя извлекать полезные свойства земли в соответствии с ее целевым назначением, землепользователю принадлежит также право владения находящимся в его пользовании земельным участком». Виды землепользования закреплены в ст.10-14 ЗК РТ. Первый вид – пожизненное наследуемое пользование (ст.12), которое предоставляется физическим лицам и коллективам, гражданам для ведения дехканского хозяйства, а также гражданам как

приусадебный земельный участок. *Непонятна логика поименования физических лиц и граждан.* Поскольку в соответствии со ст. 25 ЗК РТ иностранные граждане не вправе наследовать земли, то можно просто ограничиться словом – «граждане».

Второй вид – бессрочное пользование предоставляется физическим и юридическим лицам Таджикистана (ст.11). Третий вид – срочное пользование (ст.13) предоставляется гражданам и юридическим лицам от 3 до 20 лет. Четвертый вид – аренда земли (ст.14). Не совсем ясна разница между первым и вторым видами землепользования. На практике, *пожизненно наследуемое пользование выдается только физическим лицам*, тогда как бессрочное пользование предоставляется только юридическим лицам<sup>2</sup>. Такое положение можно закрепить в ЗК РТ.

2. В ст.2(2) ЗК РТ сказано:

*«**Право пользования земельным участком с правом его отчуждения является особым объектом гражданских правоотношений и 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, установленного настоящим Кодексом и гражданским законодательством**».*

Однако виды землепользования (10-14 ЗК РТ) не включают данный вид права пользования. По этой причине сложилась неоднозначная практика, согласно которой, например, фермеры, которые хотят взять в аренду земельную собственность, вынуждены вначале регистрировать «право отчуждения», чтобы иметь право аренды или ипотеки. Так, **ч.1 ст.45 Закона об ипотеке** прямо предписывает, что

---

<sup>2</sup> По ЗК РФ прямо закреплено, что «Гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются» (ст.20 ЗК РФ).

*«Залог права землепользования не допускается по отношению к земельным участкам, права пользования которыми получены без права отчуждения».*

3. В ст. 19 ЗК РТ говорится, что первичный землепользователь имеет право передавать право пользования участком земли в залог, а также самостоятельно без вмешательства государства заключать гражданско-правовые сделки, в том числе по отчуждению имущества (договор купли-продажи). В соответствии с Конституцией, ст. 239 ГК РТ и ЗК РТ земля является исключительной собственностью государства. Установление в Таджикистане исключительной собственности государства на землю означает, что никто, кроме государства, не может быть собственником земли; она предоставляется организациям и гражданам только на праве пользования.

4. В ст.4 Закона «Об аренде», где сказано «право сдачи имущества в аренду принадлежит собственнику, в том числе иностранным юридическим и физическим лицам». Но учитывая конституционные ограничения на земельную собственность, физические и юридические лица не могут сдавать в аренду земельные участки, поскольку они не являются их собственниками. Таким образом, **банки не могут приобретать право пользования землей**, переданное в ипотеку, в случае осуществления на него взыскания.

## **Решение**

1. Дополнить ст.4 Закона «Об аренде» и включить, что правом сдачи имущества на земельные участки принадлежат также арендодателям-физическим лицам.
2. Исключить понятие «право отчуждения» из ЗК РТ. Признать «право отчуждения» неотъемлемой частью в пожизненном наследуемом пользовании и в бессрочном пользовании.
3. Изложить ст.11 ЗК РТ следующим образом:

*«Земельный участок предоставляется юридическим лицам Республики Таджикистан в бессрочное пользование».*

6. В силу ст.17 ЗК РТ права землепользования удостоверяются: а) право бессрочного, срочного и пожизненного наследуемого пользования земельным участком – сертификатом на право пользования землей; б) право аренды земельного участка – договором аренды; в) количество земельного пая определяется свидетельством на земельный пай.

Сведения, содержащиеся в документах, удостоверяющих право землепользования, должны соответствовать сведениям, внесенным в регистрационную поземельную книгу. Однако до сих пор не все землепользователи (в первую очередь, пайщики) имеют правоудостоверяющие документы, хотя недопустимость такого положения установлена ст. 18 ЗК РТ.

7. Среди объектов земельных прав в ст.2.1 ЗК РТ названо право на земельный пай, который удостоверяется Свидетельством (ст.17 ЗК РТ).

Однако в законодательстве не определен **механизм выделения земельного пая** или участия в имуществе какого-либо предприятия посредством земельного пая (за исключением выдела из личного подсобного хозяйства согласно ст. 12 Закона РТ «О личном подсобном хозяйстве»). Это может порождать негативные последствия для пайщика, который намерен произвести отчуждения пая.

Так, в ч.1 ст.16 сказано:

*«В случае выхода члена дехканского хозяйства из его состава данное лицо приобретает право самостоятельного пользования своим земельным участком, соответствующим его земельному паю, только по окончании сельскохозяйственного года».*

Но порядок выделения пая не определен. В отношении имущества дехкана в совместной собственности, то согласно ч.1 ст.17 Закона «О дехканском хозяйстве»:

*«Каждому члену, выбывшему из дехканского хозяйства с образованием или без образования юридического лица, выплачивается стоимость части имущества, соответствующей доле данного члена в совместной деятельности, в порядке и в сроки, предусмотренные в уставе, учредительном договоре, или в договоре о совместной деятельности, или производится натуральный обмен».*

В ст.17 Закона о дехканском хозяйстве обозначены два вида выделения доли в совместной собственности – в виде стоимости части имущества и в натуре. Однако не понятно, как производится оценка части имущества – путем рыночной или кадастровой стоимости.

## **Решение**

1.Разработать положение, согласно которому пайщику дехканского хозяйства, пожелавшему выйти из такой организации с целью создания крестьянского (фермерского) хозяйства, должен быть выделен земельный участок в натуре, соответствующий его земельному паю.

## **8. Изъятие земель для государственных и общественных нужд**

1. Глава 6 ЗК РТ посвящена возмещению убытков землепользователям и потерь, связанных изъятием земель. В ст. 41 – 45 ЗК РТ установлен механизм возмещения потерь и убытков землепользователей в случае изъятия земельного участка для государственных или общественных нужд.

Вместе с тем, не определено конкретно, чьи потери предусматривается возмещать, хотя из содержания ст. 44 - 45 ЗК РТ можно сделать вывод о том, что речь идет о государственных потерях. Однако двусмысленно выглядит п.б) ст.41 ЗК РТ:

«При изъятии земельных участков для **государственных или общественных нужд**, все убытки оцениваются по рыночной стоимости, которая определяется с учетом месторасположения земельного участка и *оплачивается со стороны лиц, в пользу которых изымается земля*».

Из текста нормы получается, что изымать земельные участки могут не только для государственных и общественных нужд, но и в пользу других субъектов.

2. Кроме того, в данном случае четко не определено понятие общественных нужд, кто реализует требования ст. 41 ЗК и возмещает убытки землепользователя в случае осуществления изъятия для общественных нужд. По всей видимости, это государство в лице министерства финансов, однако из самой нормы статьи это не вытекает.

В ст.38-38.1, 41-42 ЗК РТ говорится об изъятии имущества для государственных и общественных нужд, однако из текста статей не понятна разница между двумя этими понятиями. Действующее законодательство Республики Таджикистан не содержит в себе ясного определения о том, что представляют собой государственные нужды, в чем они выражаются, каковы их пределы, границы, критерии. В ч.1 ст. 562 ГК РТ предусматривается, что под «*государственными нуждами признаются определяемые в установленном законом порядке потребности, обеспечиваемые за счет средств бюджетов финансирования*». Как видно, указанное определение не совсем полно раскрывает само понятие государственные нужды. Про общественные нужды в ГК РТ ничего не говорится. Для гарантии прав землепользователей необходимо предусмотреть условия изъятия земельных участков для государственных нужд.

«Государственные» и «общественные» – синонимичные понятия, в связи с чем предлагается понятие «общественные нужды» из ЗК РТ исключить.

## Решение

1. Уточнить ст.41 ЗК РТ и изложить в следующей редакции: «При изъятии земельных участков для государственных нужд, все убытки оцениваются по рыночной стоимости, которая определяется с учетом месторасположения земельного участка и *оплачивается за счет республиканского либо местного бюджета*».
2. Из ст.38-38.1, 41-42 ЗК РТ исключить слово «общественные».
3. В ЗК РТ дать определение к понятию «государственные нужды» применительно к изъятию земельных участков. Дополнить ЗК РТ ст. 40(2):

*«1. Изъятие земельных участков для государственных нужд в целях строительства, реконструкции объектов республиканского значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории.*

*2. Принятие решения об изъятии земельных участков для государственных нужд в целях, не предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, должно быть обосновано:*

*1) решением о создании или расширении земель природоохранного назначения (в случае изъятия земельных участков для создания или расширения земель природоохранного назначения);*

*2) международным договором Республики Таджикистан (в случае изъятия земельных участков для выполнения международного договора);*



3) *решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (в случае изъятия земельного участка в связи с признанием расположенного на таком земельном участке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции)».*

## 9. Нормативные коллизии

Ввиду того, что различные законы, регулирующие область земельных правоотношений принимались в разное время, то в законах часто встречаются нормативные коллизии, которые потенциально могут являться коррупционными факторами.

1. В силу ст. 4 Закона РТ «О личном подсобном хозяйстве» и ст. 20 Закона РТ «О земельной реформе» земельные участки выделяются на правах пожизненного наследуемого *владения*, однако в ст. 10 ЗК РТ земельные участки предоставляются в пожизненное наследуемое *пользование*.

2. ст. 8 Закона РТ «О личном подсобном хозяйстве» земельные участки выделяются в постоянное бессрочное пользование, однако в ст. 11 ЗК земельные участки *предоставляются в бессрочное пользование*. В ЗК РТ не определено как реализуется форма бессрочного пользования землей в отношении физических лиц, что свидетельствует об **отсутствии административных процедур** в виде разработанного порядка наделения граждан и юридических лиц землей в бессрочное пользование.

3. В соответствии со ст. 4 Закона «Об аренде», землю (правильнее «земельные участки» как в ЗК РТ) в аренду сдают соответствующие *Маджлисы народных*

депутатов, колхозы и другие сельскохозяйственные предприятия, однако в силу ст. 14 ЗК РТ право предоставления земли в аренду передано всем первичным землепользователям;

4. В соответствии со ст. ст. 8 Закона РТ «О земельной реформе» № 594 от 5 марта 1992 г. (в ред. 2006 г.) в специальный резервный фонд включается 6 разновидностей земли, а из остатков этого фонда создается государственный резервный фонд, в то время как в ст.22 Закона «О дехканском хозяйстве» поименованы такое же количество, но другими названиями:

#### Понятия в ст.8

#### Понятия в ст.22

сельскохозяйственных угодий, выбывших из оборота или переведенных в менее ценные земли;	выбывших из сельскохозяйственного оборота или переведенных в число малоценных земель
земель, право пользования которыми подлежит прекращению в соответствии со статьей 37 Земельного кодекса Республики Таджикистан	земельные участки, право пользования которыми прекращено
земель запаса;	Земель государственного запаса;
земель лесного фонда, не покрытых лесом, пригодных для использования в сельскохозяйственном производстве;	земель государственного лесного фонда, не покрытых насаждениями, пригодных для использования в сельскохозяйственном производстве;
земель, нерационально используемых	земель категорий, не используемых по целевому назначению
прочих земель сельскохозяйственных организаций и предприятий, ранее не использовавшиеся в сельхозпроизводстве	вновь освоенных земель

## Решение

1. В ст. 4 Закона РТ «О личном подсобном хозяйстве» и ст. 20 Закона РТ «О земельной реформе» заменить словосочетание «пожизненного наследуемого *владения*» на пожизненное наследуемое *пользование*.
2. Дополнить ст.11 ЗК РТ и прописать порядок наделения земельным участком на праве бессрочного пользования.
3. Согласовать ст.4 Закона «Об аренде» и ст.14 ЗК РТ.
4. Унифицировать понятия ст.8 Закона «О земельной реформе» и ст.22 Закона «О дехканском хозяйстве».

## **10. Нормы, создающие условия для злоупотребления государственными органами или органами самоуправления**

Земельные участки могут предоставляться местными исполнительными органами государственной власти районов и городов в формах *бессрочного, срочного и пожизненного наследуемого пользования*, а также в аренду в размере до 5-10 гектаров в зависимости от категории земли (ст. 26 ЗК), местными исполнительными органами государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области и областей в формах бессрочного и срочного пользования в размере до 20 гектаров (ст. 26 ЗК) и Правительством в формах бессрочного и срочного пользования, а также аренды независимо от размера (ст. 26.1 ЗК).

Условия распределения земель из специального фонда определены в ст.12 Закона «О земельной реформе»:

*Выделение участков из специального земельного фонда производится в порядке землеустройства, как правило, единым массивом.*

*2. Земельные участки из специального фонда предоставляются в первую очередь физическим и юридическим лицам для сельскохозяйственного пользования.*

*3. Преимущественное право на получение земельного участка имеют граждане, проживающие в данной местности, обладающие сельскохозяйственными знаниями и квалификацией, имеющие практический опыт работы в сельском хозяйстве.*

*Подсобным сельским хозяйствам промышленных и иных предприятий, объединений, учреждений и организаций земельные участки предоставляются также на конкурсной основе.*

Также до сих пор действует **Постановление Правительства Таджикистана от 4 февраля 1999 № 30 «Об упрощенном порядке определения земельного пая и его регистрации»**, регламентирующий порядок наделения земельным паем в соответствии со ст.68 ЗК РТ, которая утратила силу в силу Закона от 2004 г. Согласно Постановлению, *Комитет по земельным ресурсам и землеустройству* (с 2004 г. государственные органы землеустройства) определяет земельный участок 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 комитеты 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.

Однако не ясно, каким способом определяются размеры участков, которые передаются гражданам. В ст.71-71.3 ЗК РТ обозначен механизм предоставления **приусадебных земельных участков** гражданам. Согласно ст.71 ЗК РТ,

*«приусадебные земельные участки гражданам выделяются председателями городов, районов, областей и Правительством Республики Таджикистан в пределах их компетенции, установленной настоящим Кодексом»*

Размер участка зависит от усмотрения органа исполнительной власти, поскольку определяется с учетом существующего земельного фонда каждого землепользователя и плотности населения на основании генерального плана развития и иного плана развития населенных пунктов и при наличии *приусадебного (жилищного) фонда* (ст.71.1 ЗК РТ). Однако, в силу ч.1 ст. 5 Закона о личном приусадебном хозяйстве,

*«Земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства предоставляется гражданину в пожизненное наследуемое владение или постоянное бессрочное пользование **из единых государственных земель** по представлению органа местного самоуправления на основании решения соответствующего органа государственной власти в соответствии с земельным законодательством Республики Таджикистан».*

В ч.2 ст.5 уточняется, что земельный участок личного подсобного хозяйства состоит из приусадебного земельного участка и дополнительного земельного участка личного подсобного хозяйства. Получается, что приусадебный земельный участок и дополнительный участок подсобного хозяйства должны предоставляться из **фонда единых государственных земель**. Следовательно, норма абз.2 ст.71.1 ЗК РТ не согласуется с нормой ч.1-2 ст.5 Закона о личном приусадебном хозяйстве от 2003 г., который является более специальным актом

по отношению к ЗК РТ, поэтому ст.71.2 ЗК РТ необходимо привести в соответствие с этим Законом<sup>3</sup>.

Размытые полномочия в сфере разграничения земель, отсутствие механизма конкурсного распределения земель порождают как злоупотребления со стороны государственных и местных органов, так и повышенную конкуренцию за земельные участки

## Решение

1. Закрепить в ЗК РТ порядок проведения **конкурса** на распределение земель.
2. Абзац 2 ст.71.1 ЗК РТ изложить в следующей редакции:

*Предоставление приусадебных земельных участков гражданам осуществляется местными исполнительными органами государственной власти из единых государственных земель.*

## 11. Широта дискреционных полномочий

В ст.37 ЗК РТ закреплены основания прекращения права пользования земельным участком. Одним из оснований является *«прекращение деятельности*

---

<sup>3</sup> В СМИ приводится случай, когда семья на протяжении 20 лет не может получить земельной участок: «Распределением земли в каждом районе занимается районная комиссия. Раз в месяц комитет по недвижимости проводит аукцион, после чего выделяются участки. Так, к 2015 году под строительство жилых домов в Гиссарском районе выделено 700 гектаров земли. «Люди, имен которых даже нет в списках, уже стали собственниками земли. Некоторые из них родились гораздо позже, чем мы приехали в этот дом». Подробнее см.: «Споры вокруг распределения земельных участков в Таджикистане» // <https://iwpr.net/ru/global-voices/споры-вокруг-распределения-земельных-участков> (25 мая 2016).

*землепользователей»*, но не указывается период после которого деятельность считается прекращенной – месяц, сезон, год, два года. Это создает возможность для недобросовестных служащих злоупотреблять должностными полномочиями ради извлечения личной выгоды.

## **Решение**

Предлагается закрепить период в 2 года (такой срок указан в ч.1 ст.156 КоАП РТ), после которых наступает прекращение деятельности со стороны землепользователей. Но если землепользователь докажет, что неиспользование земель произошло по форс-мажорным обстоятельствам, включая природные бедствия, техногенные катастрофы, введения на этой территории режима чрезвычайной ситуации, продлившейся не менее 3 месяцев, то тогда такие земли не могут быть признаны неиспользованными. Форс-мажорные обстоятельства пресекают двухгодичный период, после которого земельные участки могут быть признаны неиспользованными.

## **12: Отсутствие или неполнота административных процедур**

1. Часть 2 ст.17 ЗК РТ определяет

*«право аренды земельного участка удостоверяется договором аренды. Сведения, содержащиеся в документах, удостоверяющих право землепользования, должны соответствовать сведениям, внесенным в регистрационную поземельную книгу.*

*Договоры аренды подлежат только государственной регистрации в регистрационной поземельной книге».*

Однако, в ч.2 ст.8 Закона РТ «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него» говорится только о том, что государственной регистрации подлежат договоры аренды свыше одного года. Поэтому договор на меньший период не регистрируется, что ведет к противоречию с ч.2 ст.17 ЗК РТ.

В п.в) ст.8 ЗК РТ, среди полномочий джамоатов, среди прочего, значится «ведение списков договоров аренды», однако, в соответствии с ч.2 ст.17 ЗК РТ «договоры аренды регистрируются в регистрационной поземельной книге».

Из текста ЗК РТ не понятно, **какой субъект уполномочен на ведение регистрационной поземельной книги**, поскольку список субъектов, уполномоченных на предоставлении земель в аренду, обширен.

*Ведение «списков договоров аренды» избыточное действие и приводит к дополнительной нагрузке, как на бюрократический аппарат, который должен вести данный список, так и на арендаторов/арендодателей.* Кроме этого, не понятно на ком лежит обязанность предоставить информацию для ведения данного списка – на арендодателя или арендателя.

Если исходить из логики, что договор аренды является разновидностью гражданских договоров, то дополнительные обязанности для субъектов данных правоотношений избыточны и нецелесообразны, так как могут приводить к злоупотреблениям со стороны должностных лиц.

## **Решение**

1. Дополнить **ч.2 ст.17 ЗК РТ** и изложить в следующей редакции:

*«право аренды земельного участка удостоверяется договором аренды. Сведения, содержащиеся в документах, удостоверяющих право аренды земельного участка с выше одного года, должны соответствовать сведениям, внесенным в регистрационную поземельную книгу».*

3. Из п.в) ст.8 ЗК РТ слова удалить «списков договоров аренды».



### 13. Лакуны в проведении оценки земли

1. В правилах ведения государственного земельного кадастра, утвержденных **Постановлением Правительства РТ № 447 от 3 октября 2006 г.** указано, что *«Экономическая оценка земель проводится с целью обоснования наиболее эффективного их использования, установления и дифференциации размера платы за землю»* (п.27). Порядок проведения экономической оценки земель определяется государственным органом по землеустройству республики (п.31).

В ст.2 **«Об оценке земли» № 18 от 12 мая 2001 г.** закреплено, что «оценка земли производится в целях объективного налогообложения и арендной платы, создания условий для рационального использования земель, их охраны и освоения, повышения плодородия почв».

Однако ни в Правилах ведения земельного кадастра, ни в ЗК РТ, ни в Законе «Об оценке земли» не указано, что учет качества и стоимостная оценка земель производится в том числе для установления стартовой цены на земельные участки при их распределении и реализации на конкурсах, а также при возмещении потерь и убытков при изъятии земель для государственных и общественных нужд.

2. Статья 6 Закона **«Об оценке земли» № 18 от 12 мая 2001 г.** предусматривает, что «деятельность по осуществлению земельно-оценочных работ подлежит лицензированию. Лицензии на проведение земельно-оценочных работ выдаются Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству при Правительстве Республики Таджикистан в порядке, определяемом Правительством Республики Таджикистан».

При прекращении права собственности имущество оценивается исходя из его рыночной цены. Этой оценкой занимается уполномоченное структурное подразделение Комитета по инвестициям и управлению госимуществом – ГУП

«Оценка имущества».

**3. Непонятно, включаются ли в оценку земли долги предыдущих владельцев или нет.**

В соответствии с п.1 Указа Президента Таджикистана от 15 апреля 2003 г. № 1054 «О механизмах урегулирования долгов реорганизованных и реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий и организаций» долги реорганизованных и реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий и организаций распределяются между образуемыми на их базе дехканскими (фермерскими) хозяйствами и хозяйствами других форм пропорционально полученной ими доле земельного надела. Получается, что в стоимость распределяемых земельных наделов включаются долги предыдущих землевладельцев.

По-другому решается проблема долгов фермеров, занимающихся выращиванием хлопка. Долги хлопкосеющих хозяйств Таджикистана образовались в начале 2000-х годов, когда крупные фьючерсные компании Таджикистана, такие как холдинговая компания «Исмоили Сомони – 21 век», ОАО «Олими Каримзод», корпорация «ХИМА» предоставляли хлопкоробам ГСМ и минеральные удобрения взамен на будущий урожай<sup>4</sup>. Также инвесторы финансировали дехкан на средства небанковской финансовой компании «Кредит Инвест», которая, в свою очередь, получила кредиты под гарантию Национального банка. Именно, по этой схеме к 1 января 2008 года образовалась наибольшая задолженность в размере 435 млн. долларов.

Из 11 тысяч хлопкосеющих хозяйств 90% имели задолженность, что привело к кризису отрасли. **Постановление Правительства РТ № 111 от 5 марта 2007 г. «О мерах аграрной политики, направленных на разрешение долгов хлопкосеющих хозяйств»** правительство взяло на себя возмещение финансовых

---

<sup>4</sup> Подробнее о долгах хлопкопроизводителей см.: *Don Van Atta*, “White Gold” or Fools of Gold? The Political Economy of Cotton in Tajikistan”// *Problems of Post-Communism*, vol.56 № 2, March-April 2009, pp.17-35.

обязательств и приняло решение заморозить их на 10 лет с постепенной выплатой процентов, а система фьючерсных контрактов больше не применялась в связи с неэффективностью. Для реализации некоторых аспектов Постановления правительства РТ № 111 было создано Государственное учреждение «Центр управления проектами по разрешению долгов хлопкосеющих хозяйств и устойчивому развитию хлопкового сектора». Постановлением Правительства Таджикистана № 572 от 5 декабря 2013 г. он был расформирован.

В 2008 г. Международный валютный фонд (МВФ) обязал Таджикистан вернуть кредиты на \$47,4 миллиона и проценты, обвинив Нацбанк страны в «предоставлении неверных сведений» о кредитовании хлопковых компаний<sup>5</sup>. Оказалось, что с 1996 по 2008 годы банк, возглавляемый М.Алимардоном, перевел 856 млн. долларов на счета компании «Кредит-Инвест», которой управлял сам М.Алимардон и члены его семьи<sup>6</sup>. Еще 221,5 млн. долларов, выделенные в 2004-2007 годах на инвестиции в хлопковой промышленности, пропали без вести<sup>7</sup>.

4. Обязательная оценка имущества предусмотрена в ст.8 **Закона РТ № 196 от 28 июля 2006 г. «Об оценочной деятельности»**, в том числе при ипотечном кредитовании, при выкупе имущества для государственных нужд и при изъятии имущества для государственных нужд в соответствии с законодательством Республики Таджикистан. Но оценка имущества проводится государственным предприятием ГУП «Оценка имущества», что *прямо противоречит ст.15 Закона об оценочной деятельности, где указано, что проведение оценки не допускается* в случае, если оценщик является учредителем, собственником, акционером, кредитором, страховщиком юридического лица либо юридическое лицо является учредителем, акционером, кредитором, страховщиком оценочной фирмы. Комитет по инвестициям и управлению госимуществом является учредителем по

---

<sup>5</sup> <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr09136>

<sup>6</sup> [http://www.rferl.org/a/Tajik\\_Audit\\_Reveals\\_Huge\\_National\\_Bank\\_Shortfalls/1609233.html](http://www.rferl.org/a/Tajik_Audit_Reveals_Huge_National_Bank_Shortfalls/1609233.html)

<sup>7</sup> <http://ru.reuters.com/article/idRUKAL62469720080306>

отношению к ГУП «Оценка имущества», что ведет к конфликту интересов и неадекватному проведению оценки (**коррупционный фактор**).

Однако на каких условиях функционируют данные предприятия, выполняющие функции государственных унитарных предприятий, а также порядок взимание платежей с населения, определения коэффициентов оценки недвижимого имущества с учетом рыночной стоимости остаются не ясным, все это создает **коррупционные риски** злоупотреблений со стороны должностных лиц, которые взимают оплату за государственные услуги, а также приводит к конфликту интересов между учредителями и государственным унитарным предприятием.

## Решение

### 1. Дополнить ЗК РТ новой статьей:

*Учет качества и стоимостной оценки земель производится в целях:*

- определения уровня эффективности использования земельного участка;*
- исчисления ставок земельного налога;*
- установления стартовой цены на земельные участки при их реализации на торгах;*
- возмещения потерь и убытков при изъятии земель для государственных и общественных нужд.*

2. Разрешить проведение независимой оценки независимыми оценщиками, которые не аффилированы с государственными органам исполнительной власти.



## Закон о регистрации недвижимого имущества и прав на него 2008

### Г.

1. **Наличие завышенных требований.** Регистрация права пользования земельными участками сопряжена для землевладельца с обременительной системой оплаты. Так, ч.2 ст.19 Закона «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него» гласит, что за

*«совершение регистрационных действий взимается сбор в порядке, установленном Законом Республики Таджикистан «Об иных обязательных платежах в бюджет».*

В силу ч.3 ст.4 Закона «Об иных обязательных платежах в бюджет» к местным платежам относятся **сборы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним**, порядок взимания которых установлен в гл.19 данного Закона (ст.73-75). Кроме этого, ч.1 ст.5 данного Закона гласит:

*«Общереспубликанские иные обязательные платежи непосредственно уплачиваются в доходную часть республиканского бюджета, местные иные обязательные платежи непосредственно уплачиваются в доходную часть соответствующих (районных или городских) бюджетов за исключением следующих обязательных платежей, направляемых на специальные средства уполномоченного органа в области охраны окружающей среды»*

Во-первых, непонятно какие «иные обязательные платежи» предусмотрены, во-вторых, неясен правовой статус специальных средств уполномоченного органа в области охраны окружающей среды. Никакой экологический сбор не предусмотрен ни ЗК РТ, ни НК РТ, ни данным законом. Это нарушает принцип закрепления взимание любых налогов и платежей в Законе. Следовательно, неопределенность нормы приводит к злоупотреблению должностных лиц, которые вправе толковать эту норму по своему усмотрению (**коррупционный**

**фактор).**

Необходимо, во-первых, расшифровать понятие «иные» обязательные платежи и прописать их в законе (если такие имеются). Во-вторых, убрать из Закона упоминание про платежи в специальные фонды уполномоченного органа в сфере охраны окружающей среды.

2. Кроме этого, в соответствии с ч.8 ст.4 **Закона «О государственной пошлине»** за удостоверения договоров отчуждения (купля-продажа, дарение, мена и др.) недвижимого имущества (жилых домов, квартир, дач, сооружений и иного недвижимого имущества, либо их части) и выдачу свидетельства о праве на наследство на недвижимое имущество (жилых домов, квартир, дач, сооружений и иного недвижимого имущества либо их части), взимается **государственная пошлина.**

Соответственно, с субъекта правоотношений по отчуждению недвижимости и земельных участков взимается два вида платежей: **сбор и государственная пошлина.** Первый платеж зачисляется в местный бюджет, тогда как второй – в государственный бюджет. Взимание двух платежей в отношении одного вида юридических действий и одного и того же объекта обложения обременительно для субъектов гражданских правоотношений и может приводить к злоупотреблениям со стороны должностных лиц. Кроме этих двух платежей, в соответствии с Законом «О лицензировании» за **выдачу сертификата за право пользования землей** также взимается платеж в размере от 1% от сделки. Четвертый дополнительный платеж был введен Постановлением Правительства РТ № 14 от 10 января 2013 г. «**О предоставлении дополнительной оплачиваемой юридической помощи физическим и юридическим лицам в нотариальных палатах Республики Таджикистан**», который предусмотрел ряд платежей за оформление договоров купли-продажи недвижимого

имущества<sup>8</sup>.

### Индикатор регистрации собственности Doing Business Report 2015<sup>9</sup>

Индикатор	Таджикистан	Европа	ОЭСР
Процедуры	6.0	5.4	4.7
Сроки (дн)	37.0	23.1	24.0
Стоимость (%)	3.7	2.7	4.2

Как мы видим, в Таджикистане самое большое количество процедур регистрации собственности (сюда же включается регистрация вещных прав и обременений), как следствие, период регистрации занимает больше одного месяца (30 дн.).

3. Как отмечается в «Программе реформирования сельского хозяйства Таджикистана на 2012-2020» (утвержденная Постановлением Правительства № 383 от 1 августа 2012 г.), «По причине высокого уровня миграции большую часть трудоспособного сельского населения составляют женщины и старики. Таким образом, большая часть работ в сельскохозяйственном секторе осуществляется женщинами, которые в большинстве случаев **не пользуются аналогичными правами, как мужчины, такими, как размер земельного пая в дежканском хозяйстве, оплата труда, доступ к финансам и кредитам**»<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> О проблемах тарификации платежей в земельном законодательстве см. Narinbek Isabekov «Price Formation for Services on Registration of Immovable Property Rights” // USAID’s Report. 2016.

<sup>9</sup> <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>

<sup>10</sup> <http://moa.tj/wp-content/Program Taj Rus Eng ready.pdf> С.48.



Из этого можно сделать вывод, что женщинам дают меньшие по размеру земельные наделы, чем мужчинам. Однако, во-первых, это противоречит конституционному принципу равенства всех граждан перед законом, а во-вторых, приводит к дисбалансу из-за недостаточного количества мужчин, занятых в сельском хозяйстве. Как отмечается в докладе USAID в 2014 г. за женщинами неохотно регистрируют земельные участки.

4. В зависимости от формы фермерства и от количества фермеров, стоимость земли колеблется от 500 до 2000 сомони. Кроме этого, регистрация фермерского хозяйства занимает до 6 месяцев<sup>11</sup>.

В ч.1 ст.31 Закона о регистрации регламентируется порядок осуществления госрегистрации:

- прием документов, представленных для осуществления государственной регистрации;
- принятие решения о совершении регистрационных действий;
- совершение регистрационных действий;
- удостоверение произведенной государственной регистрации.

Во взаимосвязи данной нормы с положениями ст.35 такой срок регистрации варьируется от 7 дней до 1 месяца, но часто занимает больше времени.

Однако не прописаны временные сроки по каждому этапу, что потенциально приводит к длинным срокам регистрации и сигнализирует **о коррупционном факторе – широта дискреционного усмотрения.**

Также отсутствует важный пункт про **проверку наличия ранее зарегистрированных и ранее заявленных прав.** Данный этап необходим для проверки обременений, вещных прав и защиты прав собственников имущества.

## **5. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствии полномочий**

---

<sup>11</sup> USAID Land Reform and Gender Specialist Final Report, June 2014

В соответствии с ч.2 ст.8 и ст.60 Закона «О государственной регистрации недвижимости и прав на него» договор залога недвижимости (ипотека) подлежит регистрации в едином государственном регистре недвижимости и прав на него. В ст.5 «**Порядка регистрации и ведения государственного реестра договоров залога недвижимого имущества**» (утвержден Постановлением государственного Комитета по земельному управлению и геодезии Таджикистана от 17 декабря 2014 № 773) сказано:

*«Договора залога недвижимого имущества относящегося к республиканскому имуществу регистрируются со стороны Государственного унитарного предприятия «Регистрация недвижимого имущества» с согласия Правительства Республики Таджикистан и договора залога недвижимого имущества относящегося к коммунальному имуществу регистрируются со стороны Дочернего государственного предприятия «Регистрация недвижимого имущества» с согласия соответствующего Маджлиса народных депутатов».*

О необходимости получения согласия Правительства РТ или Маджлиса народных депутатов в самом законе «Об ипотеке» ничего не сказано. Поскольку получение согласия представляет собой дополнительное обязательство, которое должны выполнить стороны договора ипотеки, оно не может быть закреплено на уровне подзаконного акта, а необходимо отразить в самом специальном законе или в Законе о государственной регистрации. Также непонятно, распространяется ли требование на получение согласия на оформление залога недвижимости на всех субъектов или только на те договоры, где одной из сторон выступает государство.

## **6. Отсутствие или неполнота административных процедур**

**Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 мая 2010 года № 225 «О Государственном комитете по землеустройству и геодезии Республики Таджикистан»** утверждено Положение о государственном

комитете по землеустройству и геодезии. Согласно этому положению, Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан (далее Комитет) является центральным органом исполнительной власти, ответственным за разработку и проведение единой государственной политики в области отношений государственных землеустроительных работ, земельного кадастра, топографо-геодезических, аэрокосмических, картографических работ, государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него, государственный контроль за использованием и охраной земель, государственный контроль топографо-геодезических, картографических работ.

В частности, Комитет является учредителем нескольких предприятий: Государственное унитарное предприятие «Регистрация недвижимого имущества» и государственные дочерние предприятия «Регистрация недвижимого имущества» в Горно-Бадахшанской автономной области, областях, городе Душанбе, городах и районах, ГУП «Картографическая карта» (**Постановление Госкомитета по землеустройству ППРТ № 88 от 02.03.2013**).

7. Несмотря на то, что с 1 января 2016 г. введен в действие Единый регистр недвижимого имущества, который локализует информацию кадастра (ранее Марказ Замин) и Бюро технической инвентаризации (БТИ) и имеющий на состоянии 1 января 2016 г. 64 офисов. До сих пор сайт реестра не работает, и информационная поддержка Единого регистра отсутствует.

## **Решение**

1. Предлагается взимать только государственную пошлину как платеж за совершения юридических значимых действий.
2. Упорядочить взимание нотариальных платежей.
3. Разработать и утвердить положения, согласно которым функционируют государственные унитарные предприятия. Опубликовать их на официальном

сайте Госкомитета по землеустройству или Комитета по инвестициям и управлению госимуществом.

4. Сделать процедуру взимания сборов и платежей открытой, понятной и обоснованной.
5. Процедура получения согласия Правительства Республики Таджикистан либо согласия Маджлиса народных депутатов должна быть прописана в **ст.60 Закона «О государственной регистрации недвижимости и прав на него»**.
6. Прописать порядок выдачи согласия Правительства РТ и Мажлиса.
7. Переформулировать ч.1 ст.5 Закона **«Об иных обязательных платежах в бюджет»** и исключить следующие слова:  
*«за исключением следующих обязательных платежей, направляемых на специальные средства уполномоченного органа в области охраны окружающей среды»*
8. В ст.31 Закона **«О государственной регистрации недвижимости и прав на него»** определить сроки осуществления государственной регистрации по каждому этапу и дополнить норму следующим образом:  
*«все регистрационные действия совершаются в срок до 30 календарных дней с момента подачи заявления»*.
9. Ввести сайт государственного регистра недвижимости и прав на него с актуальной информацией с открытым или частично открытым доступом для населения.
10. Дополнить ч.1 ст.31 Закона **«О государственной регистрации недвижимости и прав на него»** следующим пунктом:

*«Проверка наличия ранее зарегистрированных и ранее заявленных прав»*.

## Закон о залоге недвижимого имущества (об ипотеке) 2008 г.

1. Государственное регулирование ипотечных отношений исходит из позиции социального государства, которое выступает определенным гарантом при возникновении экономических сложностей. С точки зрения экономической эффективности, государство заинтересовано, чтобы граждане обладали имуществом, вели на нем хозяйство и получали от него доход. Выселение должников (обращение взыскание на заложенное имущество – англ. Foreclosure) является необходимым, но крайне нежелательным последствием невыполнения обязательств по договору залога недвижимости и земли. Вместе с тем, договор ипотеки представляет собой разновидность гражданских договор и поэтому стороны договоры берут на себя обязательства, в случае нарушения которых наступают негативные последствия.

Следовательно, необходимо учитывать интерес банков взыскивать выплаты по ипотеке. В настоящий момент определенная зарегулированность правоотношений по ипотеке ослабляет права кредиторов, что приводит к высоким процентным ставкам (до 30%), что по сравнению со странами СНГ (РФ – 13%, Армения -15%, Украина - 20%) и тем более странами Европы (Болгария – 7,5%, Великобритания – 3,9%, Испания – 3,6%, Франция – 3%,) является экстремально высокими. Это в свою очередь понижает число тех, кто обращается за ипотекой <sup>12</sup>. При сложившихся обстоятельствах можно рекомендовать, с одной стороны, снять излишние ограничения для гражданских правоотношений (см. Пункт 2), с другой – **ввести страхование ответственности заемщика**. Заемщик – физическое лицо, являющееся

---

<sup>12</sup> Например, на состояния конца 2015 г. «Точиксодиротбанке» выдает кредит под 25% годовых сроком до 5 лет под залог приобретаемой недвижимости при оплате 40% стоимости покупаемой недвижимости и представлении пакета документов, состоящего из 16 пунктов. Большая часть документов должна быть предоставлена на две персоны: на заявителя и его поручителя.

<http://news.tj/ru/news/dostupen-li-v-tadzhikistane-ipotechnyi-kredit>

должником по обеспеченному ипотекой обязательству, страхует риск своей ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение обязательства по возврату основной суммы долга и по уплате процентов за пользование заемными средствами. Также можно рассмотреть вопрос о введении страхования заложенного имущества на случай его потери (при пожаре).

2. Часть 3 ст.11 и ст.46 Закона об ипотеке. Согласно ч.1 ст.46:

*«Стоимость права пользования земельным участком с правом отчуждения не может быть установлена в договоре о залоге права землепользования ниже кадастровой стоимости земельного участка, право пользования которым является предметом залога».*

Договор залога права пользования является одним из видов гражданского договора, поэтому государственное регулирование стоимости права пользования земельным участком является чрезмерным.

3. Статья 48 Закона об ипотеке закрепляет особенности обращения взыскания на заложенное имущество право землепользование с правом отчуждения и его реализации. Нормы, содержащиеся в этой статье, являются экономически неэффективными, поскольку сдерживают оборот заложенного имущества. Такое описание как **«нарушение основного обязательства крайне незначительно»** (такая же формулировка в ч.1 ст.37) является оценочным суждением и трудно поддается классификации и определению. В ч.3 ст.33 Закона об ипотеке есть двусмысленная норма:

*«По требованиям, вызванным неисполнением или ненадлежащим исполнением обеспеченного ипотекой обязательства, взыскание на заложенное имущество не может быть обращено, если в соответствии с условиями этого обязательства и применимыми к нему законами и иными нормативными правовыми актами Республики Таджикистан должник освобождается от ответственности за такое исполнение или ненадлежащее исполнение».*

Данная норма слишком общая и расплывчатая, не дает ясности, когда не производится обращение на заложенное имущество.

4. Судам предоставляются **широкие дискреции (коррупционный фактор)** в выборе способов реализации имущества (п. в. ч.2 ст.37), начальной цены выставяемого заложенного имущества (п. г. ч.2 ст.37) и отсрочки реализации заложенного права землепользования в случае наступления форс-мажорных обстоятельств (ч.4 ст.48), что является сдерживающим фактором для банков и кредитных организаций для выдачи ипотек.

Положение ч.3 ст.37 Закона об ипотеке:

*«По заявлению залогодателя суд при наличии уважительных причин вправе в решении об обращении взыскания на заложенное имущество отсрочить его реализацию на срок до одного года в случае, если залогодателем является гражданин независимо от того, какое имущество заложено им по договору об ипотеке, при условии, что залог не связан с осуществлением этим гражданином предпринимательской деятельности».*

Данная норма, также как и положение ч.3 ст.33 Закона об ипотеке, является общей и неясной.

5. Статья 38 Закона об ипотеке регламентирует обращение взыскания на заложенное имущество во внесудебном порядке. В соответствии с ч.3 ст.38, при заключении соглашения об удовлетворении требований залогодержателя стороны указывают, в том числе, *стоимость заложенного имущества*. Однако в статье не указывается: как определяется эта стоимость. Здесь можно усмотреть неполноту административных процедур, которая потенциально может привести к коррупционным рискам (**коррупционный фактор**).

**Для оценки стоимости заложенного имущества необходимо проведение оценки со стороны независимого оценщика.**

6. Способы реализации заложенного имущества. В судебном порядке суд определяет «способ реализации имущества», но далее по тексту нормы речь идет о публичных торгах (п. в ч.2 ст.37), либо аукционе (ч.2 ст.39), тогда как в досудебном порядке говорится, что стороны в соглашении об удовлетворении требований залогодержателя указывают «способ реализации заложенного имущества либо условие о его приобретении залогодержателем» (п. в ч.3 ст.38). Однако залогодержатель обладает правом на заложенное имущество вследствие неоплаты ипотеки (закладной), поэтому не понятно, о каком «условии приобретения» может идти речь. В п.б, ч.4 ст.38 написано:

*«приобретение заложенного имущества залогодержателем для себя или третьих лиц с зачетом в счет покупной цены требований залогодержателя к должнику, обеспеченных ипотекой. К соглашению о приобретении заложенного имущества залогодержателем применяются правила гражданского законодательства Республики Таджикистан о договоре купли -продажи, а в случае приобретения имущества залогодержателем для третьих лиц - также и о договоре комиссии».*

Судя по всему, под словом «приобретение» понимается физическая передача от залогодателя залогодержателю заложенного имущества, но не во всех случаях это оформляется через договор купли-продажи.

7. В Законе предусматривается два способа реализации заложенного имущества: публичные торги (ст.40) и аукцион (ст.42). В ч.2 ст.39 предусмотрено, что аукцион может быть назначен судом при согласии залогодателя и залогодержателя.

Основное отличие проводимого залогодержателем аукциона как формы реализации предмета ипотеки от публичных торгов состоит в том, что согласно **ч.1 ст.42 Закона** аукцион по продаже предмета ипотеки проводится специализированной организацией, которую выбирает залогодержатель с



согласия залогодателя. Аукцион проводится без участия судебного пристава-исполнителя.

Кроме этих двух отличий в Законе **не даны другие отличия публичных торгов от аукциона**, например, кто выступает продавцом по заложенному имуществу на аукционе?

При проведении аукциона договор купли-продажи со стороны продавца заключает специализированная организация. Также не определен **метод аукциона** – английский метод (метод аукциона, при котором объявленная цена за лот повышается по отношению к стартовой цене лота с заранее объявленным шагом до момента, когда остается один участник, предложивший наиболее высокую цену) или голландский метод (метод аукциона, при котором объявленная цена за лот понижается по отношению к стартовой цене лота с объявленным шагом до момента, когда один из участников первым поднимает свой аукционный номер).<sup>13</sup>

7. В Законе об ипотеке не урегулированы вопросы залога земельного участка, на котором имеются здания и сооружения, принадлежащие залогодателю и возведения залогодателем зданий и сооружений на заложенном земельном участке.

8. В ст.239 ГК РТ и в ЗК РТ установлено, что земля принадлежит государству. В силу ч.5 ст.48 Закона об ипотеке, титул пожизненного землепользования, принадлежащий фермерам и представляющий собой залог, должен быть переоформлен на право бессрочного пользования, в случае осуществления взыскание на заложенное имущество со стороны банка. С одной стороны, это порождает неудобства для банков и кредитных организаций, с другой – право пожизненного землепользования является более привилегированным правом и при изменении титула, объект понижается в стоимости.

---

<sup>13</sup> Эти два метода применяются при продаже с аукциона госсобственности, согласно Постановлению Правительства Таджикистана № 98 от 1 марта 2004 г. «Об утверждении положения о порядке продажи объектов госсобственности на аукционах».

9. **Широкие дискреционные полномочия** у суда по вопросу признания договора недействительным. Так, согласно ч.3 ст.29 Закона:

*Последующий договор об ипотеке, заключенный несмотря на запрещение, установленное предшествующим договором об ипотеке, **может быть** признан судом недействительным по иску залогодержателя по предшествующему договору, независимо от того, знал ли залогодержатель по последующему договору о таком запрещении.*

Необходимо формулировку «может быть» заменить на «должен».

10. Норма ч.5 ст.40 Закона об ипотеке, согласно которой

*«Присутствие на публичных торгах по продаже заложенного имущества не участвующих в них лиц может быть ограничено только местными исполнительными органами государственной власти в целях поддержания общественного порядка».*

является нормой, создающей условия для злоупотребления, поскольку цель ограничения доступа населения к проведению публичных торгов – «поддержание общественного порядка» слишком неопределенная.

## **Решение**

1. Из **ч.3 ст.11 Закона об ипотеке** удалить слова «а при залоге права пользования земельными участками с правом отчуждения с учетом требований статьи 46 настоящего Закона».
2. **Часть 1 ст.48 Закона об ипотеке** изложить в следующей редакции:

*«Залоговая стоимость земельного участка, передаваемого в залог по договору об ипотеке, устанавливается по соглашению залогодателя с залогодержателем».*

3. Признать **ч.3 ст.33** Закона об ипотеке утратившим силу.
4. Признать **ч.3 ст. 37** Закона об ипотеке утратившим силу.
5. Из **ч.1ст.37 и ч.1 ст.48** Закона об ипотеке удалить слова *«нарушение основного обязательства крайне незначительно».*
6. В **п.б, ч.4 ст.38** Закона об ипотеке слово «приобретение» заменить словом «обращения».
7. **Статью 42** Закона об ипотеке дополнить частью 4:  
*«При проведении аукциона договор купли-продажи со стороны продавца заключает специализированная организация».*
8. Дополнить Закон об ипотеке следующей статьей:  
**42.1 Выбор метода аукциона:**
  - 1.*Стороны могут выбрать один из двух методов аукциона: английский либо голландский.*
  - 2.*При английском методе аукциона объявленная цена за лот повышается по отношению к стартовой цене лота с заранее объявленным шагом до момента, когда остается один участник, предложивший наиболее высокую цену.*
  - 3.*При голландском методе аукциона объявленная цена за лот понижается по отношению к стартовой цене лота с объявленным шагом до момента, когда один из участников первым поднимает свой аукционный номер.*
9. В **ч.3 ст.29** Закона об ипотеке выражение «может быть» заменить словом «должен».

10. Предусмотреть в **Законе об ипотеке** возможность страхования ответственности заёмщика и страхование заложенного имущества и ввести следующую статью:

*«Заемщик – физическое лицо, являющимся должником по обеспеченному ипотекой обязательству, вправе застраховать риск своей ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение обязательства по возврату основной суммы долга и по уплате процентов за пользование заемными средствами, и(или) оформить страхование заложенного по ипотеке имущества».*

11. Часть 5 ст.40 Закона более детально описать цель «защита общественного порядка».

## **Закон о дехканском (фермерском) хозяйстве 2016 г.**

1. Этот закон, принятый в 2016 г., пришел на смену одноименному закону № 151 от 25 мая 2009 г. и является четвертым по счету актом, регулирующим фермерскую деятельность (первые два – Закон Республики Таджикистан от 1992 г., № 544 «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (Утратил силу с 22.04.2003) и Закон Республики Таджикистан от 10 мая 2002 г., № 48 «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (Утратил силу с 19.05.2009)).

В отличие от предыдущего акта, этот НПА выделяет только два вида фермерских хозяйств: без образования юридического лица в качестве индивидуального предпринимателя и с образованием юридического лица в качестве хозяйственного товарищества и общества (ч.3-4 ст.3). Фермерское хозяйство – вид предпринимательской деятельности в отличие от подсобного хозяйства (ч.2 ст.3 Закона «О подсобном хозяйстве»).

Согласно ст. 6 данного Закона государственная регистрация дехканского хозяйства производится в порядке, установленном **Законом РТ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»** от 2009 г. (далее – Закон о госрегистрации). В ч. 3 ст.22 Закона о госрегистрации кроме регистрации индивидуального фермерского хозяйства, указывается «семейное дехканское (фермерское) хозяйство», однако такой вид хозяйства не поименован в новом Законе о фермерском хозяйстве, и норма осталась от прежнего Закона 2009 г., где была такая форма.

2. В соответствии со ст.18 Закона «О дехканском хозяйстве» имущество и право землепользования члена дехканского хозяйства переходит в наследство в порядке, предусмотренном ГК РТ вне зависимости от его трудового вклада. Следовало бы урегулировать в законодательстве **особенности наследования права землепользования, принадлежащего дехканскому хозяйству**, исходя из необходимости сочетания законного права наследования и сохранения

целостности земельного участка для продолжения деятельности дехканского хозяйства.

Преимущественное право наследования права землепользования, закрепленного за членом дехканского хозяйства, должны иметь те наследники, которые являются членами хозяйства и (или) вкладывали в этот участок свой труд. В данном случае представляется возможной аналогия с правом преимущественной покупки доли в общей собственности (en. Right of preemption). Кроме этого, как это предусмотрено в Кыргызстане, наследовать земельный участок можно только целиком. Это практика восходит к законам европейских стран. Так, в Германии единое наследие земель крестьянского хозяйства было установлено Законом в 1886 г. Такие же меры были приняты в 1909 г. во Франции и в 1912 г. в Швейцарии. При том, наследование возможно в названных странах только при обладании этим лицом соответствующей квалификации.

Что касается наследования по закону, то после смерти члена дехканского хозяйства, имевшего право землепользования, образуется вещное право на земельный пай наследников – членов хозяйства, продолжающих его ведение, и наследников – нечленов хозяйства, правовые отношения между которыми не определены.

**3. Глава 44 НК РТ** посвящена единому налогу для производителей сельскохозяйственной продукции Часть 1 ст.298:

*«Упрощенный режим налогообложения для сельскохозяйственных производителей (далее – единый налог) представляет собой специальный налоговый режим для субъектов предпринимательства, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции без последующей переработки. Единый налог применяется дехканскими (фермерскими) хозяйствами и другими производителями сельскохозяйственной продукции, для которых земля является основным средством предпринимательской деятельности (далее – производители сельскохозяйственной продукции)».*

Ограничения «для субъектов предпринимательства, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции **без последующей переработки**» ограничивает сферу деятельности фермерских хозяйств и не соответствует понятию фермерское хозяйство, так как оно изложено в ст.1 Закона о дехканских хозяйствах:

*«дехканское (фермерское) хозяйство (далее - дехканское 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»*

4. Количество налогов, как показывает практика, является обременительным для фермеров. Часть 2 ст.299 НК РТ указывает, что

*«В целях настоящей главы к сельскохозяйственной продукции относится первоначальный результат (продукт) выращивания сельскохозяйственной продукции, не подвергнутый дальнейшей переработке».*

Во-первых, не совсем ясно, **что относится к сельскохозяйственной продукции**: например, относится ли продукция животноводства к сельскому хозяйству или нет. В ст.7 **Закона о пастбищах** указано, что «членами общества пастбищепользователей могут также быть дехканские хозяйства, другие аграрные хозяйства и отдельные пастбищепользователи». Другими словами, при сопоставлении Закона о дехканских хозяйствах, НК РТ и Закона о пастбищах, можно прийти к выводу, что животноводство также относится к сельскохозяйственной продукции. Однако в НК РТ специально оговаривается, что земли пастбищ могут быть освобождены от Единого налога на 5 лет, если на них заложены сады и виноградники (ст.274, 301 НК РТ).

Во-вторых, получается, что если дехканское хозяйство не только выращивает сельскохозяйственный продукт, но и **перерабатывает и реализовывает** его, то

оно должно в соответствии с ч.4 ст.298 НК РТ кроме единого налога по упрощенному режиму (или в случае превышения валового дохода нал поровым доходом – налог по общему налоговому режиму) выплачивать другие налоги или переходить на общую систему налогообложения. Непромышленная переработка для продажи на равных условиях с промышленной переработкой облагается дополнительным налогообложением, что препятствует выходу малого производителя-фермера к производителю и реализации своей продукции напрямую.

*Предлагаю включить непромышленную переработку в базу единого налога.*

Таким образом, имеется **явное противоречие между ст.1 Закона о дехканском хозяйстве и ст.298-299 НК РТ в части ограничения уставной деятельности фермерского хозяйства, которое облагается единым налогом.**

5. Кроме того, продолжение взимания **социального налога** оказывает неблагоприятное воздействие, особенно на мелких землепользователей, в результате чего члены дехканских хозяйств официально не регистрируют себя в качестве пайщиков, и это особенно характерно в отношении женщин-пайщиков. Таким образом, они предпочитают получать только свидетельства на земельный пай с тем, чтобы избежать выплаты социальных налогов. Это, в свою очередь, приводит к тому, что многие руководители дехканских хозяйств отрицают, что их пайщики обладают правами и используют многих пайщиков в качестве работников хозяйства, которые не получают прибыли от хозяйственных поступлений. Другим примером неравного налогообложения культур является снижение единого налога на 50% для земель, используемых под выращивание хлопчатника. Может быть, это было сделано с предположением того, что данная мера будет стимулировать производство хлопка, но этого не произошло, и на самом деле оно оказалось дискриминационной мерой, применяемой по отношению к фермерам, не занимающимся возделыванием хлопчатника. В то же время, эта мера косвенно поощряет фермеров выращивать хлопок, а не остро необходимые продукты питания.



6. Необходимо согласовать положение о фермерском хозяйстве в ст.305-307 ГК РТ и нового Закона о дехканском хозяйстве.

## Решение

1. Из ч.3 ст.22 Закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» № 508 от 19 мая 2009 г. слова «*семейного дехканского (фермерского) хозяйства*» исключить.

2. Дополнить ст.18 Закона «О дехканском хозяйстве» и изложить следующим образом:

*«Наследование имущества дехканского хозяйства и право пользования земельным участком, приобретённое с правом его отчуждения, осуществляется в соответствии с положениями Гражданского кодекса Республики Таджикистан с особенностями, установленными данным законом. Если наследование переходит по завещанию, то преимущественное право землепользования имеют те наследники, которые являются членами хозяйства и (или) вкладывали в этот участок свой труд. Если наследование переходит по закону, то после смерти члена дехканского хозяйства, имевшего права землепользования, образуется вещное право на земельный пай наследников - членов хозяйства, продолжающих его ведение, и наследников – нечленов хозяйства – наследников первой очереди».*

3. Изложить ч.2 ст.299 НК РТ в следующей редакции:

*В целях настоящей главы к сельскохозяйственной продукции относится первоначальный результат (продукт) выращивания сельскохозяйственной продукции, не подвергнутый дальнейшей **промышленной** переработке.*

## **Закон о разделе продукции 2008 г. и Закон о недрах 1994 г.**

1. Право собственности на недра в пределах Республики Таджикистан является исключительным правом государства, т.е. недра являются исключительно объектом государственной собственности (эта же норма закреплена в ч.1 ст.239 ГК РТ). Однако вопрос о правах на полезные ископаемые решен не четко<sup>14</sup>. Согласно ст.2 Закона о недрах:

*«В Республике Таджикистан частная собственность на недра не допускается. Купля-продажа, дарение, залог участков недр, самовольный обмен ими запрещаются».*

Однако правовой режим ресурсов и полезных ископаемых, специально не определен. Например, согласно ст.3 Закона о соглашении о разделе продукции (далее – Закон о разделе продукции), компенсационная продукция передается в собственность инвестора, также как и часть прибыльной продукции (ч.1 ст.10), к тому же право собственности инвестора на произведенную продукцию с правом вывоза ее с таможенной территории Таджикистана закреплено в ст.11 Закона о разделе продукции.

2. Ст.10 Закон о разделе продукции предусматривает два вида соглашения (далее – СРП), что влияет на налоговые режимы, установленные в ст.315 НК РТ. Ограничение на избрание вида СРП установлено в п.4 ст.316 НК РТ:

*«Соглашение о разделе продукции может предусматривать только один способ раздела продукции, предусмотренный настоящей статьей. Соглашение о разделе продукции не может предусматривать переход с одного способа*

---

<sup>14</sup> В Казахстане, РФ и в Узбекистане пользователями недр могут быть юридические и физические лица. Недра могут предоставляться в срочное (временное) и бессрочное пользование.

*раздела продукции, установленного настоящей статьёй, на другой, а также не может предусматривать замену одного способа раздела продукции на другой».*

Данное ограничение не содержится в Законе о разделе продукции. Таким образом, НК РТ выходит за рамки регулирования, поэтому если это ограничение необходимо (хотя спорно), то оно должно содержаться в Законе о разделе продукции, а не в НК РТ.

Большинство экспертов выделяют двойственную правовую природу СРП: гражданско-правовой договор с публично-правовым элементом. Публично-правовой элемент проявляется в установлении для инвестора особой системы налогообложения, которая не должна подлежать изменению в течение всего срока действия соглашения в худшую сторону. Подобная гарантия неухудшения положения инвестора прописана в ст.18-19 Закона о разделе продукции.

### *Пример*

*История с Бохтарским соглашением о разделе продукции является наглядным свидетельством. Бохтарское соглашение было подписано между тремя компаниями в 2013 г.: Tethys Petroleum Limited, Китайской национальной нефтяной корпорацией (CNPC) и Total Exploration and Production (Total), которые действовали через единую компанию Bokhtar Operating Company (BOC). В соответствии с этим соглашением зарубежным инвесторам для проведения геологоразведочных работ было передано 56 площадей общим объемом 37 тыс. кв. км<sup>15</sup>. В октябре 2015 г. Tethys заявила, что может выйти из проекта. В сообщении на официальном сайте Tethys говорилось, что компания не смогла выполнить свои финансовые обязательства по проекту разработки месторождения Бохтар. В связи с этим партнеры Tethys по данному проекту (CNPC и Total) потребовали выхода канадской компании из*

---

<sup>15</sup> <http://news.tj/ru/news/neftegazovaya-revolyuitsiya-otmenyaetsya>

*Бохтарского соглашения.<sup>16</sup> После этого Налоговый комитет предъявил налоговые претензии к инвесторам. Судебное решение в пользу налоговых органов было принято весной 2016 г. Тогда Налоговый комитет на основе решения суда о взыскании задолженности арестовал счета компании и изъяс налоговые долги в пользу бюджета.*

*Изначально сумма иска составляла 67,3 млн. сомони; небольшую часть из нее – 1,8 млн. сомони, удовлетворили в пользу компании Total. Остальные 65,2 млн. сомони (общая сумма, вместе с финансовыми санкциями) обязали выплатить Total. Несмотря на то, что все эти компании на основе СРП освобождены почти от всех видов налогов (кроме социального и дорожного), в некоторых случаях, при заключении дополнительных контрактов, они были обязаны выплачивать налоги от доходов.*

*При этом компании вели лишь геологоразведку на территории Хатлонской области, а о получении доходов не могло быть и речи, так как на тот момент не было продукции. Однако, Налоговый Комитет под прибылью понимает контракты о найме сотрудников, иностранных консультантов и предоставлении услуг. В рамках этих соглашений Total перечислял средства на счет *Vokhtar Operating*. ВОС оплачивала услуги и зарплату нанятым сотрудникам, и это считается доходом, от которого и необходимо выплачивать налоги.*

*Известно, что Total к концу 2016 г. прекращает всю свою деятельность в Таджикистане. Также об этом подумывает российский Газпром, который жалуется на непомерно высокие налоги в этой сфере<sup>17</sup>.*

3. В ч.2 ст.5 Закона о разделе продукции говорится о том, кто может быть инвестором для целей СРП. Однако законодатель умалчивает о том, как инвесторы делят ответственность между собой – о модели солидарной или

---

<sup>16</sup> <http://www.tethyspetroleum.com/investor-relations/news/release/760>

<sup>17</sup> <http://news.tj/ru/news/neftegazovaya-revolyutsiya-otmenyaetsya>

субсидиарной. Необходимо указать, что инвесторы несут солидарную ответственность по обязательствам, возникающим на основе соглашения.

## **Решение**

1. Определить более четко правовой режим ресурсов и минеральных ископаемых.
2. Сделать более гибкий режим налогообложения для инвесторов, которые участвуют в сделках по закону о разделе продукции.
3. Дополнить **ст.5 Закона о соглашении о разделе продукции** частью 3.

*«Такие лица являются совместными обладателями права недропользования и несут солидарную ответственность по обязательствам, возникающим на основе соглашения о разделе продукции».*

## **Административная ответственность за нарушения законодательства в сфере земельного права и недропользования**

Глава 9 Кодекса об административных нарушениях (далее – КоАП РТ) содержит 23 статьи (ст.141-164) за правонарушения в области землепользования, гл.10 КоАП РТ содержит 7 статей за правонарушения в области пользования недрами (ст.165-172). Диспозиции статей размыты и имеют бланкетный характер (отсылают к природоохранному законодательству). Например, в ст.142 КоАП РТ установлена ответственность за бесхозяйственное использование земель, а именно:

*«невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии, разрушение пахотных земель, уничтожение плодородного слоя земли или по предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, отрицательно влияющих на качество земель, а также использование земель способами, приводящими к деградации почв и ухудшению экологической обстановки земель».*

Из текста диспозиции неясно, кто устанавливает стандарты и периодичность обязательных мероприятий по улучшению земель. Если обратиться к **Закону о пастбищах**, то в п.2 ст.12 этого Закона говорится:

*Пастбищепользователи обязаны:*

- своевременно представлять соответствующему уполномоченному органу информацию о реальном состоянии пастбища;*
- эффективно использовать закрепленную за ними пастбищную землю, не допускать ухудшения состояния окружающей среды;*
- осуществлять комплексные меры в целях защиты земли, состояния лесов и лесов, восстанавливаемых естественным путем.*

Однако оценочные понятия «своевременно» и «эффективно» не дают ответа на вопрос о периодичности предоставления информации (2 раза в год или раз в год) и стандартов эффективности использования земель.

Статья 29 Закона № 760 от 2 августа 2011 г. «О защите окружающей среды» гласит:

*«Нормы применения минеральных и органических удобрений, пестицидов, ядохимикатов, других химических веществ и стимуляторов роста растений в сельскохозяйственном, лесном и других отраслях экономики должны устанавливаться в дозах, обеспечивающих соблюдение нормативов предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания и организме человека, а также охрану здоровья человека, его генетического фонда, сохранение растительного и животного мира».*

Однако данная норма также не проясняет для целей ст.142 и ст.147 («загрязнения земель») КоАП РТ о том, что есть стандарты ведения сельского хозяйства и незагрязнения земель.

## **Решение**

Необходимо указать периодичность предоставления информации о пастбищах и обрабатываемой земли (например, 1 раз в год) и закрепить критерии эффективности использования земель.

## ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Проблема собственности и отчуждения вещных прав. Конституционная норма о том, что собственником земли и недр является только государство, накладывает существенное ограничение на использование земель и недр. Такое разделение как право землепользования с правом отчуждения и без права отчуждения приводит к существенным ограничениям прав субъектов гражданского оборота (*эта проблема прямо не относится к коррупционной тематике, но многими экспертами отмечается как одна из главных проблем Земельного законодательства*).
2. В положениях ЗК РТ, посвященных изъятию земельных участков для государственных нужд, не определено понятие «общественные нужды», кто реализует требования ст. 41 ЗК и возмещает убытки землепользователя в случае осуществления изъятия для общественных нужд. Действующее законодательство не содержит ясного определения о том, что представляют собой государственные нужды, в чем они выражаются, каковы их пределы, грани, критерии.
3. Не ясно, каким образом определяются размеры участков, которые передаются гражданам. В ЗК РТ не прописан механизм конкурсного распределения земли. Размытые полномочия в сфере разграничения земель при отсутствии механизма конкурсного распределения земель порождают, как злоупотребления со стороны государственных и местных органов, так и повышенную конкуренцию на земельные участки.
4. Наличие завышенных требований. Регистрация права пользования земельными участками сопряжена для землевладельца с обременительной системой оплаты. Четыре вида платежа за регистрацию только прописаны в законодательстве наряду с неформальными выплатами.



5. Недостаток административных процедур государственных унитарных предприятий (ГУПов), ответственных за регистрацию и проведение оценки недвижимости. Противоречие между принципом независимости оценщика и деятельностью ГУПами, собственниками которых является государство, что может вызывать конфликт интересов.
6. Судам предоставляются широкие дискреции (коррупционный фактор) в выборе способов реализации имущества (п. в. ч.2 ст.37), начальной цены выставяемого заложенного имущества (п. г. ч.2 ст.37) и отсрочки реализации заложенного права землепользования в случае наступления форс-мажорных обстоятельств (ч.4 ст.48), что является сдерживающим фактором для банков и кредитных организаций для выдачи ипотек.
7. Защита залогодателей по Закону по ипотеке сильнее по сравнению с правами залогодержателей – кредитных организаций. Такой дисбаланс приводит к усилению мер защиты в виде повышенных процентных ставок по ипотеке, что сдерживает рынок ипотечного кредитования.
8. Противоречие в определении деятельности фермерских хозяйств как деятельности по **производству, хранению, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции** и налоговой базы единого налога, который охватывает лишь производство **сельскохозяйственной продукции**.
9. Непонятен механизм оценки земли, особенно, в том случае, если есть долги предыдущих землевладельцев.
10. Не ясно, как на данный момент разрешаются долговые проблемы фермеров, какая организация после 2013 г. ответственна за реструктуризацию долгов.

11.24 административных состава (статьи) за нарушения земельного законодательства являются обременительными и позволяют наказывать за любое действие в области земледелия.

12.Закон о разделе продукции, налоговое законодательство и налоговое администрирование противоречит принципу не ухудшения положения инвестора.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

По ЗК РТ:

1. Разрешить гражданам и юридическим лицам Таджикистана свободный оборот земли.
2. В ЗК РТ дать определение к понятию «государственные нужды» применительно к изъятию земельных участков.
3. Закрепить порядок конкурсного распределения земель.

По Закону об ипотеке:

4. Закрепить добровольное страхование ответственности залогодателей и заложенного имущества по Закону об ипотеке.
5. Сбалансировать права и обязанности залогодателей и залогодержателей по Закону об ипотеке:
  - а) неопределенный термин **«нарушение основного обязательства крайне незначительно»** (ч.1 ст.37, ст.48)
  - б) освобождение от обращения взыскания на имущества по основаниям, закрепленных в других законах.

По Закону о регистрации недвижимого имущества:

6. Урегулировать количество платежей за регистрацию земельных участков и вещных прав (обременений). Предлагается оставить государственную пошлину за регистрацию.
7. Разработать положения о деятельности ГУПов, прописать положения о конфликте интересов, закрепить точный размер стоимости услуг, которые они оказывают в сфере оценки и регистрации земельных участков и вещных прав. В идеале допустить на рынок данных услуг независимых оценщиков.

По Закону о фермерском (дехканском хозяйстве):

8. Прописать преимущественное право перехода наследства тем наследникам, которые принимают участие в сельскохозяйственной деятельности и (или) являются членами дехканских (фермерских) хозяйств. Это соответствует европейскому законодательству (Германия, Франция, Швейцария), а также закреплено в законодательстве Кыргызстане.
9. Согласовать положения НК РТ с Законом о дехканских (фермерских) хозяйствах с тем, чтобы Единый налог включал также непромышленную обработку сельскохозяйственной продукции и ее реализации в непромышленных масштабах.

По Закону о разделе продукции:

10. Определить более четко правовой режим ресурсов и минеральных ископаемых.
11. Сделать более гибкий режим налогообложения для инвесторов, которые участвуют в сделках по закону о разделе продукции.

**Таблица 1: Рекомендованные правки**

№	Коррупционный фактор	Рекомендованная правка
1	Отсутствие или неполнота административных процедур.	<p>1. Уточнить ст.41 ЗК РТ и изложить в следующей редакции: «При изъятии земельных участков для государственных нужд, все убытки оцениваются по рыночной стоимости, которая определяется с учетом месторасположения земельного участка и <i>оплачивается за счет республиканского либо местного бюджета</i>».</p> <p>2. Дополнить ЗК РТ ст. 40(2):</p> <p>«1. Изъятие земельных участков для государственных в целях строительства, реконструкции объектов республиканского значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории.</p> <p>2. Принятие решения об изъятии земельных участков для государственных нужд в целях, не предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, должно быть обосновано:</p> <p>1) решением о создании или расширении земель природоохранного назначения (в случае изъятия земельных участков для создания или расширения земель природоохранного назначения);</p> <p>2) международным договором Республики Таджикистан (в случае изъятия земельных участков для выполнения международного договора);</p> <p>3) решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (в случае изъятия земельного участка в связи с признанием расположенного на таком земельном участке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или</p>

	<p>реконструкции)».</p> <p>3. Абзац 2 ст.71.1 ЗК РТ изложить в следующей редакции:</p> <p>Предоставление приусадебных земельных участков гражданам осуществляется местными исполнительными органами государственной власти из единых государственных земель.</p> <p>3. Дополнить <b>ч.2 ст.17 ЗК РТ</b> и изложить в следующей редакции:</p> <p><i>«право аренды земельного участка удостоверяется договором аренды. Сведения, содержащиеся в документах, удостоверяющих право аренды земельного участка с выше одного года, должны соответствовать сведениям, внесенным в регистрационную поземельную книгу».</i></p> <p>4. Из <b>п.в) ст.8 ЗК РТ</b> слова удалить «списков договоров аренды».</p> <p>4. Дополнить ЗК РТ новой статьей:  <i>Учет качества и стоимостной оценки земель производится в целях:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>определения уровня эффективности использования земельного участка;</i></li> <li>- <i>исчисления ставок земельного налога;</i></li> <li>- <i>установления стартовой цены на земельные участки при их реализации на торгах;</i></li> <li>- <i>возмещения потерь и убытков при изъятии земель для государственных и общественных нужд.</i></li> </ul> <p>6. Дополнить <b>ст.18 Закона «О дехканском хозяйстве»</b> и изложить следующим образом:</p> <p><i>«Наследование имущества дехканского хозяйства и право пользования земельным участком, приобретённое с правом его отчуждения, осуществляется, в соответствии с положениями Гражданского кодекса Республики</i></p>
--	---

		<p><i>Таджикистан с особенностями, установленными данным законом. Если наследование переходит по завещанию, то преимущественное право землепользования имеют те наследники, которые являются членами хозяйства и (или) вкладывали в этот участок свой труд. Если наследование переходит по закону, то после смерти члена дехканского хозяйства, имевшего права землепользования, образуется вещное право на земельный пай наследников - членов хозяйства, продолжающих его ведение, и наследников - не членов хозяйства – наследников первой очереди».</i></p> <p>7. Изложить ч.2 ст.299 НК РТ в следующей редакции:</p> <p><i>В целях настоящей главы к сельскохозяйственной продукции относится первоначальный результат (продукт) выращивания сельскохозяйственной продукции, не подвергнутый дальнейшей <b>промышленной</b> переработке.</i></p>
2	<p>Нормы, создающие условия для злоупотребления государственными органами или органами самоуправления</p>	<p>1. Дополнить ст.5 Закона о соглашении о разделе продукции частью 3.</p> <p><i>«Такие лица являются совместными обладателями права недропользования и несут солидарную ответственность по обязательствам, возникающим на основе соглашения о разделе продукции».</i></p>
3.	<p>Нормативные коллизии</p>	<p><b>Из ч.3 ст.22 Закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» № 508 от 19 мая 2009 г. слова «семейного дехканского (фермерского) хозяйства» исключить.</b></p>

4.	Определение компетенции по формуле «вправе»	<p>1. <b>Часть 1 ст.48 Закона</b> об ипотеке изложить в следующей редакции:</p> <p><i>«Залоговая стоимость земельного участка, передаваемого в залог по договору об ипотеке, устанавливается по соглашению залогодателя с залогодержателем».</i></p>
----	---	--



**Таблица 2: Коррупциогенные нормы**

<b>Виды к.ф.</b>	<b>Положения НПА</b>
<b>1.Определение компетенции по формуле «вправе»</b>	Ст.31, 61 Закона о госрегистрации
<b>2. Широта дискреционных полномочий</b>	Ч.1 ст.37, ч.1 ст.48, ч.3 ст.33, ч.3 ст.37, Закона об ипотеке,
<b>3. Чрезмерная свобода подзаконного акта</b>	
<b>4. Выборочное изменение объема прав</b>	Ст.299 НК
<b>5. Отсутствие или неполнота админпроцедур</b>	Ст.42 Закона об ипотеке, ст.5 Закона о разделе продукции, ст. 17, 40-41, 71.1 ЗК,
<b>6. Отказ от конкурсных процедур</b>	
<b>7. Юридиколо-лингвистическая неопределенность</b>	38-38.1, 40(2), 41-42 ЗК, ст.38 Закона об ипотеке
<b>8. Нормативные коллизии</b>	Ч.1 ст.306 НК, ч.3 ст.22 Закона о регистрации, ст.18 Закона о фермерских хоз., ст.3, 10-11 Закона о разделе продукции
<b>9. Нормы, создающие условия для злоупотребления государственными органами или органами самоуправления</b>	ст.46, 26-26.1, 63, 71-71.3 ЗК, ст.48 Закона об ипотеке,
<b>10.Принятие НПА за рамками компетенции</b>	ст.315-316, 324 НК,
<b>11. Наличие завышенных требований</b>	
<b>12. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие полномочий</b>	Ч.2 ст.8, ст. 60 Закона о госрегистрации