ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

АЗИМЗОДА Алимардон Шоимардон, директор Учреждения «Центр реализации Проекта регистрации и кадастровой системы земель»

Республика Таджикистан, г. Душанбе, ул. Абая, 4/1

E-mail: azimov@fazo.tj

В статье рассматриваются правовые аспекты охраны и рационального использования земель в Республике Таджикистан, совершенствование правовых средств в целях охраны и рационального использования земель. В результате анализа выявляется наличие у деханских (фермерских) хозяйств небольших размеров земельных участков и их неприемлемость с точки зрения землеустройства и в экономическом плане. Для устранения этих недостатков в земельном законодательстве Республики Таджикистан предлагается установить минимальный размер земельных участков, предоставляемых для сельскохозяйственных целей. Одни санкционные меры не предотвращают нерациональное использование земель и негативные явления, воздействующие на использование и охрану земель. В целях рационального использования и охраны земель указывается на необходимость стимулирования землепользователей в экономическом плане. В частности, для вовлечения неиспользуемых земель и залежей в сельскохозяйственный оборот землепользователей, которым предоставляются эти земельные участки, предлагается освободить указанные лица от уплаты земельного налога в течение первых нескольких лет.

Ключевые слова: охрана и рациональное использование земель, законодательство, административное правонарушение, изъятие земельных участков.

LEGAL ASPECTS OF PROTECTION AND RATIONAL USE OF LANDS IN THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN

A. Sh. AZIMZODA, director of Centre for implementation of the project for registration and cadaster land system

4/1, Abay st., Dushanbe, Republic of Tajikistan

E-mail: azimov@fazo.tj

The article focuses on the legal aspects underlying protection and rational use of lands in the Republic of Tajikistan. Subject to analysis are ways of perfection of legal instruments with a view to protection and rational use of lands. The author describes the dehkan (farmer) state of affairs as characterized by the existence of small plots of land which were inefficient in terms of their use and economy. In order to do away with such a situation the legislators of the Republic of Tajikistan suggested to set the minimum size of land plots to be allocated for agricultural purposes. Sanction alone would not prevent irrational land use and adverse affects thereof. For, the objective of rational use and protection of land can be achieved through economic incentives of farmers-stakeholders. Particularly, to get the land users interested in exploitation of unused land and make them willing to invest into agricultural development of said lands they should be given these plots and be freed from taxes for the period of first few years.

Keywords: protection and rational use of land, legislation, administrative offense, withdrawal of land plots.

DOI: 10.12737/21264

Охрана и рациональное использование земель является социальной, экономической и экологической задачей любого общества и государства. Для Республики Таджикистан, где 93% территории составляют горы, данная проблема является наиболее актуальной.

Таджикистан — основная зона формирования стока в бассейне Аральского моря, в связи с чем большинство экологических проблем связано с использованием водных ресурсов. Водные ресурсы, хотя и являются источником природного богатства страны, также способствуют возникновению таких стихийных бедствий, как оползни, наводнения, засоление и загрязнение земель, в результате чего происходит деградация¹. Деградация земель и эрозия почвы —

серьезная проблема, связанная с неблагоприятными экономическими и экологическими последствиями, в том числе влекущая потери земельных ресурсов и снижение продуктивности земель.

Охрана земель составляет одну из главных задач охраны окружающей среды. Земля нуждается в охране не только как неизменный природный объект, но и как основа существования всей природной системы. Поэтому требования в области охраны земель тесно связаны с общими требованиями к охране и использованию иных природных объектов².

Рациональное использование и охрана земель — важнейший инструмент сохранения плодородного слоя почвы и укрепления продовольственной безопасности страны. Использование земель должно

¹ Экологическая оценка. Проект по регистрации недвижимого имущества в Республике Таджикистан (P1534561). 2015. С. 7.

² См.: Экологическое право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2010. С. 175.

происходить при строгом соблюдении экологических требований.

Становление Таджикистана как самостоятельного государства после распада Союза требовало осуществления экономических реформ, в том числе проведения аграрной и земельной реформ. С этой целью 5 марта 1992 г. был принят один из первых и важных нормативных правовых актов в области регулирования земельных отношений — Закон Республики Таджикистан «О земельной реформе». Задачами земельной реформы в Республике Таджикистан были названы: создание условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле; формирование многоукладной экономики; рациональное использование и охрана земель в целях увеличения производства сельскохозяйственной продукции.

Следует отметить, что в ходе земельной реформы были решены не все вопросы. Несмотря на появление различных форм хозяйствования, вопрос о рациональном использовании земель в целях увеличения производства сельскохозяйственной продукции так и не был решен на должном уровне. Об этом свидетельствует статистика: динамика пустующих земель за последние пять лет ежегодно колеблется от 15 620 до 21 923 гектаров, в том числе площадь орошаемых земель составляет от 12 668 до 15 297 гектаров³. Эти земли не используются в связи с неудовлетворительной организацией хозяйствования, ухудшением мелиоративного состояния орошаемых земель, засолением и заболочиванием, нехваткой воды для орошения, неисправностью насосных станций и т. д. Для Республики Таджикистан — страны с малоземельным ресурсом эти цифры являются показательными. И. С. Ашуров еще в 2008 г. отмечал, что хотя аграрная реформа в Республике началась более 10 лет назад и в аграрном секторе создано многообразие форм хозяйствования, но, тем не менее, так и не удалось достичь уровня производства сельскохозяйственной продукции 1990 г.⁴

При проведении земельной реформы наблюдались случаи нерационального использования земель. Например, в последние годы при финансовой поддержке Всемирного Банка в Республике было организовано 122 723 дехканских хозяйства. В результате анализа выявлено, что примерно 36% дехканских хозяйств имеют площадь от 0,03 до 0,5 гектара, 31% — от 0,5 до 2,0 гектаров, 21% — от 2,0 до 5,0 гектаров и 12% — свыше 5,0 гектаров. То есть дехканские хозяйства имеют небольшие площади, которые и с точки зрения землеустройства, и в экономическом плане являются неприемлемыми. В одном контуре располагается множество землепользователей, возделываю-

щих различные сельскохозяйственные культуры. Эти посевные культуры имеют различные режимы орошения; в результате — одним не хватает воды для полива, другие используют ее больше положенной нормы. Вследствие этого в первом случае земельный участок заболочивается, во втором — уплотняется и происходит деградация почвы. С целью устранения этих недостатков в земельном законодательстве Республики Таджикистан предлагается установить минимальный размер земельных участков, предоставляемых для сельскохозяйственных целей, поскольку такая норма в законодательстве отсутствует.

Если обратить внимание на динамику изменения земель сельскохозяйственного назначения за последние 20 лет, прослеживается тенденция уменьшения особо ценных земель данной категории. Так, в 1991 г. площадь пашни составляла 811 200 гектаров, в том числе орошаемая пашня — 568 000 гектаров, а по состоянию на 1 января 2014 г. площадь пашни составила 669 948 гектаров, в том числе орошаемой пашни — 467 058 гектаров. То есть в течение этого периода площадь пашни уменьшилась на 141 252 гектара, а площадь орошаемой пашни — на 100 942 гектара.

Уменьшению площади этих земель способствовали следующие факторы: во-первых, увеличение населения и в связи с этим необходимость выделения новых приусадебных земельных участков; во-вторых, предоставление в установленном порядке земельных участков для предпринимательской деятельности; в-третьих, замедление процесса освоения земель и перевод в залежь неиспользуемых земель — более 20 тыс. гектаров.

Население Таджикистана за последние 25 лет выросло с 5,1 до 8,1 млн жителей: на 3 млн человек, или на 60%. Это самый высокий показатель прироста населения среди бывших советских республик⁵. Рост населения вызывает необходимость ведения интенсивного сельскохозяйственного производства с целью увеличения сельскохозяйственной продукции. Кроме того, он обуславливает рост потребности населения в земельных участках с целью строительства жилых домов.

Нерациональное использование земель наносит непоправимый вред экономике государства. В соответствии с законодательством Республики Таджикистан при нерациональном использовании земель и несоблюдении требований об их охране в отношении землепользователей и иных нарушителей земельного законодательства применяются соответствующие меры ответственности.

Так, в Кодексе Республики Таджикистан об административных правонарушениях (ст. 142, 144, 145, 147) указаны нарушения, касающиеся охраны и использования земель:

³ См.: Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1 января 2014 г. Душанбе, 2014.

⁴ См.: Ашуров И. С. Аграрная реформа Республики Таджикистан: дис. ... д-ра экон. наук. Душанбе, 2008. С. 258.

⁵ URL: http://www.smibpress.ru/news/rost_naselenija_v_tadzhikistane/2014-02-20-1975.

бесхозяйственное использование земель, т. е. невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и 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;

нарушение требований режима использования земель природоохранного, оздоровительного, природно-заповедного и других земель специального назначения, а также земель, подвергшихся радиоактивному заражению, а равно ухудшение экологической обстановки на предоставленном земельном участке и на определенной территории;

проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;

загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами, заражение бактериально-паразитарными вредными организмами, при отсутствии признаков преступления.

Указанные нарушения выявляются уполномоченными государственными органами по земельным отношениям обычно в небольшом количестве. Однако это не означает, что такие нарушения редко встречаются на местности, а результаты инспекционной деятельности соответствующих органов отражают фактическое состояние дел в данной сфере. Причина кроется в том, что точных сведений о деградации почв, об ухудшении экологической обстановки и загрязнении земель химическими и радиоактивными веществами не имеется. Обычные методы исследования деградации земель и эрозии почв (полевые эксперименты, лабораторные анализы) являются трудоемкими и требуют больших финансовых и временных затрат.

Следует отметить, что, учитывая проблемы деградации и эрозии почв, в Таджикистане в 2016 г. намечается осуществление проекта, в соответствии с которым будет проведен мониторинг экологического состояния горных угодий с использованием данных дистанционного зондирования высокого разрешения. Суть данного проекта заключается в том, что, обрабатывая космические снимки и используя ГИС-технологии, возможно будет определить степень деградации и эрозии почвы качественно и в кратчайшие сроки.

В соответствии с Земельным кодексом Республики Таджикистан (п. «д» ст. 37) при использовании земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому, радиоактивному и иному загрязнению, ухудшению экологической обстановки, этот земельный участок изымается. Процедура изъятия земельного участка начинается после применения мер административной ответ-

ственности и письменного предупреждения землепользователя об устранении недостатков в срок не менее трех месяцев.

Как было отмечено, административные меры по указанным нарушениям земельного законодательства применяются редко, а случаи изъятия земельных участков практически отсутствуют.

На наш взгляд, одними санкционными мерами невозможно предотвратить нерациональное использование земель и негативные явления в сфере охраны земель. Необходимо также экономически стимулировать землепользователей. В частности, для вовлечения неиспользуемых земель и залежей в сельскохозяйственный оборот предлагается освободить землепользователей от уплаты земельного налога в течение первых нескольких лет.

В связи с этим следует отметить справедливое замечание Е. В. Пантина: «Процедура принудительного прекращения прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, ввиду их ненадлежащего использования, решает лишь одну часть проблемы: этими мерами пресекаются действия владельцев участков, нарушающие общественные интересы. Однако без решения второй части вопроса — о порядке вовлечения в последующий оборот земельных участков и обеспечении восстановления их использования по целевому назначению — цель применения этих мер вряд ли будет достигнута»⁶.

Одной из причин сокращения сельскохозяйственных земель является освоение относительно небольших площадей. А при изъятии земель для государственных и общественных нужд возмещаемые средства потерь сельскохозяйственного производства не всегда используются для освоения земельных участков, поскольку в соответствии с земельным законодательством Республики Таджикистан средства от возмещения потерь сельскохозяйственного производства, помимо освоения новых земель, также используются для других целей. Рекомендуются внести изменения в Земельный кодекс Республики Таджикистан и в Порядок возмещения убытков землепользователям или пользователям других зарегистрированных прав, связанных с землей, и потерь, связанных с выводом земель из оборота, в случае изъятия земли для государственных или общественных нужд, от 30 декабря 2006 г. № 641, оставив в них одну императивную норму, в соответствии с которой средства потерь сельскохозяйственного производства должны использоваться только для освоения новых земель.

Таким образом, можно сделать общие выводы о том, что земельное законодательство в части рационального использования и охраны земель включает

⁶ Пантин Е. В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 185.

нормы, которые не всегда являются адекватными и эффективными. Например, при неиспользовании земельных участков для сельскохозяйственных целей административные меры применяются по истечении двух лет и дается указание на устранение выявленных нарушений. И если по истечении трехмесячного срока нарушения не устраняются, то применяется процедура изъятия земельных участков. А в случае нерационального использования земельных участков такой срок — два года — не устанавливается, административные меры применяются в первый год обнаружения нарушений и земельный участок изыма-

ется. Для землепользователя вариант неиспользования земельного участка является более приемлемым (у него есть в запасе два года), чем вариант нерационального его использования. В связи с этим предлагается внести в Земельный кодекс Республики Таджикистан и в Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях изменение в норму о применении мер административной ответственности вследствие неиспользования сельскохозяйственных земель, установив единый срок применения соответствующих мер — по истечении первого года неиспользования земельного участка.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Ашуров И. С. Аграрная реформа Республики Таджикистан: дис. ... д-ра экон. наук. Душанбе, 2008.
- Пантин Е. В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
- Экологическое право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2010.