

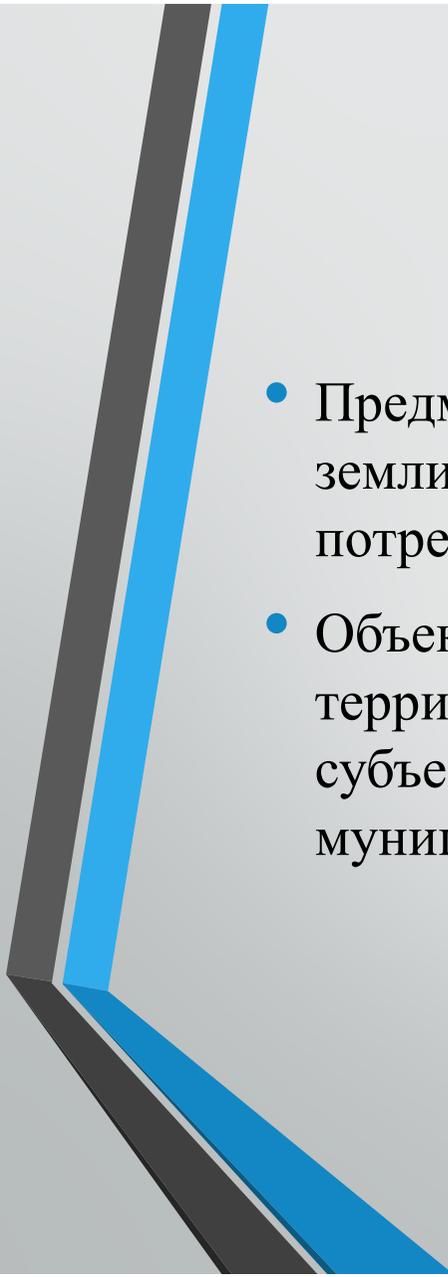


# Глава 8

## Управление земельными ресурсами субъектов Республики Узбекистан

## 8.1 Организационная структура управления земельными ресурсами субъектов РУз.

- Под субъектом Республики Узбекистан в соответствии с Конституцией понимают государственное образование в составе 1 автономной республики, 12 областей, 1 города республиканского значения.
- Главная цель управления земельными ресурсами субъектов РУз — создание и обеспечение функционирования системы земельных отношений и землепользования в регионах.
- Достигают этой цели в процессе управления земельной собственностью, решая следующие задачи:
  - защита интересов общества и безопасности государства и региона; обеспечение сохранности, рационального использования государственных земель;
  - повышение доходности объектов земельной собственности;
  - улучшение экономического и экологического состояния объектов недвижимости, повышение их рыночной стоимости;
  - оптимизация производственных издержек на содержание объектов земельной собственности региона;
  - обеспечение государственных интересов в процессе разработки и реализации комплексных программ управления земельными ресурсами страны, субъектов РУз и местных образований;
  - решение социальных проблем, связанных с использованием государственной и местной земельной собственности;
  - развитие инфраструктуры;
  - формирование системы налогообложения земель и повышение налоговых поступлений в региональный бюджет;
  - формирование эффективных хозяйствующих субъектов земельных отношений и создание базисных условий для привлечения инвестиций с обеспечением юридических гарантий инвесторов правами на землю;
  - создание и укрепление системы государственных гарантий прав граждан на землю.

- 
- Предметом управления является формирование процессов использования земли в границах субъектов, обеспечивающих все многообразие потребностей его жителей.
  - Объектом управления являются земельные ресурсы в пределах территориальных границ, находящиеся в государственной собственности субъектов РФ, за исключением земель, переданных в федеральную, муниципальную, частную и иную собственность.

- Основными характеристиками земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности субъектов являются:
  - целевое назначение, определяемое законодательством, а также задачами субъекта Федерации;
  - распоряжение землей осуществляют органы государственной власти субъектов;
  - субъекты земельных отношений (в лице органов госвласти) не осуществляют хозяйственной эксплуатации земель;
  - право собственника земель совпадает с правом регулирования и контроля за использованием всех категорий земельного фонда в территориальных границах субъекта;
  - земельные ресурсы в собственности субъекта РУз закрепляют за унитарными государственными предприятиями;
  - присвоение части земельной ренты осуществляют через арендную плату и земельный налог;
  - сохранение прав собственности, пользования, аренды при включении конкретных участков в фонд земель субъектов РУз.

- Субъектами общего государственного управления являются территориальные службы государственных органов общей и специальной компетенции в пределах территории субъектов.
- Субъектами ведомственного (отраслевого) управления землями являются территориальные органы министерств, комитетов, государственных служб Узбекистана, которым предоставлены земли вне зависимости от территориального размещения земель.
- Кроме того, в сфере управления земельными ресурсами участвуют органы государственного казначейства, государственной налоговой службы и другие финансовые органы, осуществляющие регулирование бюджетно-финансового процесса.

- Для достижения поставленных целей земельной политики на региональном уровне необходимы:
- разграничение земель по уровням собственности, гарантирующее соблюдение интересов государства, субъекта РУз и местных образований;
- упорядочение компетенции и рациональное разграничение полномочий в вопросах владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами в регионе;
- функциональное усиление и структурное преобразование региональной системы управления земельными ресурсами;
- создание единой автоматизированной системы государственного земельного кадастра как правовой и информационной основы управления земельными ресурсами региона на основе плановой инвентаризации и учета земель, а также кадастровой оценки земель;
- развитие арендных отношений на землю как приоритетной формы землепользования в условиях становления рыночной экономики, обеспечивающей повышение бюджетных доходов;
- развитие экономического оборота земель различных категорий, обеспечивающего их рациональное перераспределение к эффективно работающим собственникам и пользователям земли, а также инвестирование капиталов в отрасли национальной экономики;

- осуществление землеустройства, земельного кадастра и мониторинга как основы оптимального экономико-правового зонирования, планирования использования и развития территорий, организации эффективного производства;
- совершенствование методов и форм земельного контроля. Необходимое условие эффективности государственной земельной политики на современном этапе экономического развития страны — обеспечение ее инвестиционной направленности, которая требует создания экономической основы управления инвестиционным потенциалом земельных ресурсов в регионах, а также правовых механизмов оптимального перераспределения земель в реальном секторе экономики, формирования эффективных хозяйствующих субъектов.

- Формирование структуры системы государственного управления земельными ресурсами основано как на разграничении полномочий органов государственной власти и местного самоуправления при решении различных управленческих задач, так и на учете положений действующего федерального законодательства в этой сфере. Основа формирования системы управления земельными ресурсами — разграничение земель на собственность РУз, ее субъектов и муниципальных образований.
- На основании этого любая региональная система управления земельными ресурсами должна быть организована по принципу разграничения полномочий и задач органов государственной власти и местного самоуправления на основе установленной компетенции представительной и исполнительной власти. Кроме того, необходимо учитывать, что (в зависимости от конкретной задачи на региональном или местном уровне) в управленческий процесс вовлечен достаточно широкий круг органов власти, государственных организаций и служб — комитеты по земельным ресурсам и землеустройству, комитеты по управлению государственным (местным) имуществом, органы архитектуры и градостроительства, комитеты по охране окружающей среды и природных ресурсов, комитеты по охране и использованию историко-культурного наследия, региональные фонды имущества, учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, управления лесами, органы санитарно-эпидемиологической службы и др. На этапе согласования некоторых управленческих решений также принимают участие специализированные службы, такие как энерго и пожарнадзор.

- Сложившаяся практика управления земельными ресурсами характеризуется неупорядоченностью межведомственного распределения полномочий по регулированию земельных отношений, дублированием выполнения управленческих задач, множественностью принимаемых управленческих решений, их несогласованностью и противоречивостью, а также нераздельностью выполняемых различными органами государственной власти управленческих и производственных (техничко-технологических) функций.
- Решить вышеуказанные проблемы можно на основе четырех стратегических направлений:

-разработка и принятие государственных законодательных актов, регламентирующих порядок решения основных задач управления земельными ресурсами. К ним можно отнести законы «Об оценке земель», «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения», «О землеустройстве», «Об аренде земель», «О порядке предоставления земель», «О порядке прекращения прав на землю», «О городских землях», а также нормативные и правовые акты, обеспечивающие их практическую реализацию;

-разработка в соответствии с государственным законом реализующего права и интересы государства на территории субъекта РУз;

- преемственность и реализация положений о территориальных органах, обеспечивающих их статусное и функциональное укрепление как специализированных государственных органов исполнительной власти, придание им полномочий, необходимых для эффективной реализации государственной земельной политики в регионе;
- внутривидовое преобразование управления, предусматривающее его разделение по исполнению управленческих и производственных функций, создание в регионах в системе УэЗемкадастра государственных учреждений по ведению земельного кадастра, в т.ч. числе и государственной оценки земель.

## 8.2 Особенности управления землями различных категорий субъекта РУз

- Система управления регионов основывается на региональной политике, которая базируется: на земельной политике как стратегической основе региональной политики; бюджетной налоговой политике, как основе взаимодействия регионов с центром, а также экономической самостоятельности регионов в принятии тактических решений; политике приоритетов для выработки направлений региональной политики (социальная, культурная, образовательная и др.).
- Одно из ключевых направлений формирования национальной программы экономического развития Узбекистана — разработка и реализация идеологии государственной земельной политики, обеспечивающей повышение эффективности управления земельными ресурсами, рациональное использование земель и ориентированной:
  - на формирование информационной основы для налогообложения земель и обеспечения налоговых поступлений в бюджет;
  - формирование эффективных правообладателей земель и создание базисных условий для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики;
  - создание и укрепление системы государственных гарантий прав граждан на землю.

- Эффективность такой политики на региональном уровне обеспечивается соблюдением следующих основных принципов ее формирования и реализации: целенаправленность; интегрируемость в государственную правовую и экономическую политику; системность; научно-экономическая обоснованность; практическая реалистичность.
- Рассмотрим особенности государственного управления земельными ресурсами регионов на землях различных категорий и целевого назначения.
- Первая особенность — организация в регионах рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Для этого нужно:
  - разработать критерии выявления эффективно работающих собственников и пользователей земель;
  - сформировать оптимальный баланс земель сельскохозяйственного назначения, с учетом необходимости обеспечения планомерного развития агропромышленного комплекса;
  - разработать порядок вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в гражданско-правовой оборот на регулируемых государством инвестиционных условиях, учитывающих формирование материальной и социальной инфраструктуры на селе определяющих формы государственной поддержки инвесторов и контроля за их деятельностью.

- Вторая особенность — отсутствие реального разделения государственной собственности на государственную собственность и собственность его субъектов. В результате часто происходит подмена управленческих функций.
- Третья особенность - формирование политики на региональном уровне требует применения системного подхода, на основе концепция управления земельными ресурсами в регионе. Важнейшей частью которой является создание целостного земельного законодательства, по ключевым вопросам управления земельными ресурсами в регионе.

- Четвертая особенность - политика должна иметь четко выраженную антимонопольную направленность и быть нацелена на решение основных задач в этой сфере:

-выработка механизмов предупреждения концентрации крупных земельных массивов у неэффективных собственников, перераспределения земель на условиях обеспечения их рационального использования правообладателями;

-развитие конкуренции при формировании правоотношений на землю, нацеленной на привлечение в экономику инвесторов на конкурентной основе, с обеспечением их гарантий правами на землю;

-разработка механизмов государственного регулирования деятельности естественных монополий путем управления правоотношениями на земли предприятий-монополистов, а также посредством земельно-налоговой политики;

-развитие конкуренции в сфере землеустроительных и земельно-кадастровых действий, но при обязательном сохранении государственного сектора землеустройства и установлении негосударственного тарифного регулирования этих действий;

-активизация земельного рынка, в т.ч. первичного предоставления государственных (местных) земель в собственность и аренду путем допуска к земельным торгам профессиональных участников рынка недвижимости, их обязательств, прав и гарантий.

-определение условий, порядка и правил ведения страховой деятельности в сфере управления земельными ресурсами, развитие конкуренции на таком рынке.

- Четвертая особенность государственной земельной политики в регионах — создание социальных гарантий для субъектов земельных отношений, защита их прав и интересов, ликвидация возможных негативных издержек процесса трансформации землепользования в субъекте РФ. Первоочередные меры здесь следующие:

-формирование рациональных правовых условий для обеспечения граждан земельными участками, необходимыми для удовлетворения жизненных потребностей и хозяйствования, с установлением порядка передачи земель под индивидуальное жилищное строительство (ИЖС), садоводство и дачное строительство, дифференцированного подхода при установлении льгот по цене предоставляемых земель;

-увеличение числа рабочих мест при организации и расширении производства в различных отраслях хозяйственного комплекса;

-вовлечение широких слоев населения в процесс регулирования земельных отношений, что требует определения механизмов участия граждан в реализации общественного и производственного земельного контроля.

- Пятая особенность - необходимость управления землями под предприятиями всех форм собственности, реализация которой требует:
  - формирования рационального баланса бюджетно-фискального и инвестиционного процессов, поскольку, с одной стороны, управление земельными ресурсами в регионах нацелено на повышение сбора доходов в бюджет, а с другой — на активизацию инвестиционных процессов и развитие производства;
  - развития арендных отношений на землю под приватизированными предприятиями как механизма экономического стимулирования выкупа земли их собственниками путем введения экономически обоснованной дифференцированной арендной платы учитывающей состояние предприятий и отраслей, их значение в экономике региона;
  - дифференциации выкупной цены земельного участка под приватизированными предприятиями в зависимости от эффективности инвестиционного проекта;
  - приоритетного предоставления земельных участков под расширение предприятий с учетом их инвестиционных программ и социально-экономического значения;
  - реструктуризации земельных отводов предприятий с учетом, оптимальности размещения и эксплуатации для обеспечения рационального землепользования земель, снижения налоговых затрат предприятий, привлечения дополнительных средств в бюджеты за счет реализации неэффективно используемых земель;
  - капитализации земельных участков приватизированных предприятий, обеспечивающей повышение инвестиционной привлекательности предприятий.

- Шестая особенность – государственной земельной политики на региональном уровне связана с основной целью арендных отношений на землю -
  - обеспечение максимизации бюджетных доходов, сохранение управляемости землями, закрепляемыми в собственности государства и его субъектов. Ключевыми направлениями реализации этой особенности являются:
    - разработка и внедрение комплекса мер по совершенствованию системы государственного регулирования арендных отношений, предусматривающих централизацию в территориальных органах УзЗемкадастра полномочий по управлению арендными отношениями на землю, автоматизацию управленческого процесса, формирование его инструктивно-методического обеспечения;
    - разработка и утверждение единой методики определения арендной платы за землю, учитывающей категории земель и арендаторов, уровень доходов арендаторов во взаимосвязи с промышленной и социальной политикой и др.;
    - установление порядка и условий предоставления земель в аренду с учетом компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, а также стимулирующих инвестиционные процессы в региональной экономике с учетом отраслевых и социальных приоритетов.

- Системы управления земельными ресурсами в регионах могут иметь различия, связанные с их историческими, социальными и экономическими особенностями.
- Для создания системы управления земельными ресурсами на уровне субъекта РУз необходимо разработать специфический механизм финансирования, в котором долгосрочные капитальные затраты должны быть осуществлены в основном государством и регионами, а текущие затраты — за счет средств субъектов земельных отношений.

- При этом финансовое обеспечение системы управления земельными ресурсами осуществляют:

- за счет бюджетных поступлений от субъектов управления соответствующего уровня;

- средств от лицензирования деятельности частных компаний;

- от оказания информационно-справочных и экспертных услуг;

- от реализации тематических карт и атласов использования земельных ресурсов;

- от сбора земельного налога и штрафов;

- от реализации кадастровой информации и услуг

- Расходная часть бюджета должна предусматривать расходы на функционирование системы управления, включая ремонт и замену оборудования, заработную плату сотрудников, расходы на ее реорганизацию, приобретение компьютерного и сетевого оборудования, нового методического обеспечения, подготовку и переподготовку сотрудников.
- Седьмой особенностью - является организация эффективного взаимодействия на региональном уровне различных органов государственной власти, вовлеченных в управленческий процесс, а также формирование сбалансированной структуры подсистем, обеспечивающих управление земельными ресурсами. В частности, совершенствование региональной земельной политики, интегрируя в себе такие приоритетные направления, как создание государственного земельного кадастра, землеустройство, развитие арендных отношений и др..

- Восьмая особенность — внутривидовое разграничение функций специализированных органов управления земельными ресурсами, направленное на разделение управленческих и производственных задач. Для этого была сформирована вертикальная структура УзЗемкадастра с наделением ее территориальных органов широкими организационно-распорядительными полномочиями. Важнейшими из которых являются организация ведения государственного земельного кадастра, включая государственную оценку земель, регулирование земельных отношений и рынка недвижимости, разработку нормативно-правовой и методической базы.
- Поэтому в целях упорядочения технико-производственных задач по выполнению платных услуг по землеустройству, инвентаризации и оценке недвижимости, а также ведению кадастра недвижимости и обеспечению рынка недвижимости кадастровой информацией на базе кадастрово-землеустроительных подразделений земельных комитетов были сформированы региональные специализированные унитарные государственные предприятия.

- Девятой - обособленным направлением формирования системы управления земельными ресурсами регионов является введение комплексных мер по реструктуризации и организации регулирования деятельности подрядных землеустроительных организаций. Здесь основные проблемы связаны с построением рациональной модели распределения и выполнения объемов госзаказов по проведению обследований, земельно-кадастровых, топографо-геодезических и мониторинговых работ, совершенствованием механизмов контроля качества исполняемых земельно-кадастровых и иных видов работ, созданием единой инфраструктуры обслуживания рынка недвижимости.
- Особое значение приобретают разработка и практическое внедрение экономически обоснованных и не противоречащих законодательству форм управления земельными ресурсами на региональном уровне в четкой взаимосвязи с государственными и региональными программами и проектами.

- Определяющим на региональном уровне является создание государственного земельного кадастра как информационной основы управления земельными ресурсами и экономического регулирования земельных отношений. Кроме того, необходимы внедрение экономически обоснованных методик массовой государственной кадастровой оценки земель всех категорий и законодательное изменение принципов и правил налогообложения земли и другой недвижимости, учитывающих реальную рыночную стоимость земель.
- ГЗК субъекта РУз должен учитывать сведения из ГЗК местных образований о всех земельных участках, находящихся на территории соответствующего кадастрового города, района, местного образования и являющихся государственной, местной или частной собственностью.

• В соответствии с принятым государственным законом «О государственном земельном кадастре» и учитывая существующую неопределенность понятийного аппарата, развитие государственного регулирования системы земельного кадастра в регионе необходимо осуществлять в следующих направлениях:

-законодательное определение понятия, содержания и порядка ведения земельного кадастра и кадастровой оценки земель на региональном уровне, установление выполнения в субъекте РФ управленческих и производственных функций на основе земельно-кадастровой и учетно-оценочной информации;

-определение источников и форм финансирования ведения земельного кадастра в регионе, установление платности учета земель в государственном земельном кадастре, установление целевого назначения, порядка учета и нормативов распределения средств, поступающих от платы за землю и осуществления платных услуг;

-организация плановой инвентаризации земель в целях обеспечения полного и достоверного их кадастрового учета с выбором приоритетов в проведении инвентаризации в зависимости от категорий земель, прогнозируемых доходов за счет увеличения налогооблагаемой базы на основе годового планирования земельно-кадастровых работ;

-дальнейшая разработка и утверждение инструктивной и методической базы по проблемам технологии ведения земельного кадастра, формирования единых информационных стандартов и автоматизированных кадастровых систем;

-разработка и утверждение методик кадастровой оценки земель различных категорий, основанных на применении научно обоснованных экономико-математических моделей, экономических стандартов и точных характеристик методик оценки, внедрением системы государственного мониторинга результатов кадастровой оценки земель;

-законодательное изменение принципов налогообложения земель, установление ставок земельного налога с учетом кадастровой оценки земель, определенной на основе рентного механизма, регламента применения данных кадастровой оценки земель в ценообразовании при обороте государственных (местных) земель.

- При управлении земельными ресурсами одновременно регулируется использование других видов природных ресурсов. Так, к полномочиям государственных органов власти субъектов РФ по регулированию недропользования относятся:
  - принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъекта о недрах;
  - участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы РФ.;
  - разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;
  - создание и ведение территориальных фондов геологической информации;
  - участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойств недр, определяющих их ценность или опасность;
  - составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
  - определение форм и установление размеров платы за пользование участками недр регионального и местного значения в установленных пределах;
  - установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;
  - лицензирование видов деятельности, связанной с использованием Участками недр регионального и местного значения;
  - заключение договоров на условиях раздела продукции с субъектами хозяйственной деятельности при пользовании участками недр регионального и местного значения;
  - определение условий порядка пользования месторождениями полезных ископаемых;
  - государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным порядком;
  - регулирование других проблем, связанных с использованием и охраной недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

Аналогичным образом распределены между государственными органами и соответствующими организациями субъекта права по управлению другими имущественными комплексами — лесами и водным фондом.