



ГЛАВА 4. Основные методы управления земельными ресурсами

4.1 Государственный земельный кадастр

- Реформы, начатые в Узбекистане в условиях независимости, потребовали новую экономическую политику, в т.ч. направленную на организацию рационального использования земель с учетом разных форм собственности на землю. Составной частью которой, является создание государственного земельного кадастра (ГЗК), призванного служить информационной основой для функционирования системы управления земельными ресурсами и земельными отношениями.
- В соответствии с Земельным кодексом Узбекистана, ГЗК представляет собой систематизированный свод документированных сведений об объектах и субъектах такого учета, о правовом режиме земель в стране, о кадастровой стоимости, месторасположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества.

Этим законом определены следующие конкретные цели информационного обеспечения:

- государственного и местного управления земельными ресурсами;
- государственного контроля за использованием и охраной земель;
- мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель;
- государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; землеустройства;
- экономической оценки земель и учета стоимости земли в составе природных ресурсов;
- установления обоснованной платы за землю;
- иной, связанной с владением, использованием и распоряжением земельными участками деятельности.

- **Основная цель ГЗК** — обеспечить не только органы государственной власти, но и местного самоуправления, граждан и юридических лиц вышеперечисленной кадастровой информацией для умелого управления и использования земель, а также защиты прав всех держателей прав на ту или иную землю.
- Данные земельного кадастра обязательно применяют при планировании использования и охраны земель, при их изъятии и предоставлении, при определении платежей за землю, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности и осуществлении других мероприятий. Для этого земельный кадастр должен содержать достаточные и необходимые сведения о территориальных зонах, земельных участках, землях и границах территорий, на которых осуществляют местное самоуправление, землях и границах Каракалпакстана и в целом страны.
- В сфере государственного управления объектом выступает весь **земельный фонд** в целом, его составные части в пределах границ , административно-территориальных образований, отдельных участков, одновременно являющихся и объектом ГЗК.

**Составными частями ГЗК
являются**

**регистрация
земельных
участков и
иных
объектов
недвижимос
ти**

**учет
количества
и качества
земель**

**оценка
земли и
прочно
связанной с
ней
недвижимос
ти**

В полномочия органов государственной власти Узбекистана при ведении ГЗК входят:

- разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов в данной области, контроль за их соблюдением;
- разработка, утверждение и реализация программ развития ГЗК ;
- определение органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление деятельности по ведению ГЗК;
- определение перечня основных сведений ГЗК ;
- установление порядка финансирования работ по ведению ГЗК;
- установление предельного размера и порядка использования платы, взимаемой за предоставление сведений ГЗК;
- определение перечня сведений ГЗК, отнесенных к категории ограниченного доступа, и порядка предоставления таких сведений;
- координация деятельности органов государственной власти Узбекистана и Каракалпакстана, а также органов местного самоуправления в случае наделения их отдельными государственными полномочиями в данной области;
- иные вопросы, отнесенные к полномочиям государства Конституцией и законами.

- **ГЗК** — это источник информационного обмена сведениями при государственной регистрации недвижимости, специальной регистрации или учете отдельных видов недвижимого имущества, природных ресурсов и иных объектов, подлежащих регистрации или учету в соответствии с законодательством.
- Органы, осуществляющие ведение государственных или иных кадастров и реестров, координируют свою деятельность в части информационного и технологического взаимодействия на основании сведений ГЗК.
- Органы, проводящие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделки с ним и др. подобные работы, должны бесплатно в десятидневный срок представлять информацию о зарегистрированных правах, наличии объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками, и территориальных зонах органам, ведущим ГЗК, в необходимом объеме.
- Сведения ГЗК открыты, за исключением сведений, отнесенных законодательством к категории ограниченного доступа
- Государственный кадастровый учет земельных участков означает описание и индивидуализацию в Едином государственном реестре земель земельных участков, которые позволяют осуществить его качественную и экономическую оценки и присвоение каждому земельному участку кадастрового номера.

```
graph TD; A([Кадастровыми единицами объектов земельного кадастра страны являются]) --> B[земельный участок]; A --> C[территориальная зона];
```

Кадастровыми единицами объектов земельного кадастра страны являются

земельный
участок

территориальная
зона

- Земельный участок - это основной объект ГЗК, представляющий собой часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено государственными законами о недрах, использовании воздушного пространства и иными законами.
- Под территориальными зонами понимают: административно-территориальные единицы (образования) — на которые непосредственно распространяются полномочия исполнительного органа государственной власти, Каракалпакстана, либо органа местного самоуправления (города административные области, районы, иные территории местного самоуправления).

4.2 Землеустройство

- Управление земельными ресурсами (УЗР) включает такие функциональные действия, как землеустройство, государственный земельный кадастр, мониторинг земель и др. Поэтому система УЗР может быть государственной, местной и внутрихозяйственной в зависимости от формы собственности на землю и органа, осуществляющего функции управления ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА
- В соответствии с законом РУз «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. землеустройство — это система мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, в т.ч. сельскохозяйственных угодий, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство).
- Объектами землеустройства являются территории всех субъектов РУз

Землеустройство обязательно проводят в случаях:

- изменения границ объектов землеустройства;
- предоставления и изъятия земельных участков;
- определения границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства; перераспределения используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков;
- для осуществления сельскохозяйственного производства,;
- выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, и другим негативным воздействиям;
- проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, вторичного засоления и другим негативным воздействиям

```
graph TD; A([Проведение землеустроительных мероприятий позволяет решить следующие 3 основные задачи]) --> B[обеспечение рационального и эффективного использования земли для производственных и социальных целей]; A --> C[сочетание в сфере землепользования интересов общества в целом и отдельных землепользователей, в т.ч. учет экологических требований и охраны земель]; A --> D[создание условий для соблюдения требований земельного законодательства; обеспечение устойчивости землепользований];
```

**Проведение
землеустроительных
мероприятий позволяет
решить следующие 3
основные задачи**

**обеспечение
рационального и
эффективного
использования
земли для
производственных
и социальных
целей**

**сочетание в сфере
землепользования
интересов общества
в целом и
отдельных
землепользователей,
в т.ч. учет
экологических
требований и
охраны земель**

**создание условий
для соблюдения
требований
земельного
законодательства;
обеспечение
устойчивости
землепользований**

К основным 5 полномочиям государственной власти РУз в области землеустройства относят:

- установление порядка проведения землеустройства и его контроль;
- координацию деятельности государственных органов исполнительной власти и Каракалпакстана, органов местного самоуправления;
- проведение землеустройства на землях, находящихся в государственной собственности;
- принятие нормативных правовых актов о землеустройстве; установление порядка государственной экспертизы землеустроительной документации;
- разработку, согласование и реализацию генеральной схемы землеустройства территории Узбекистана;
- Землеустройство проводят при участии всех заинтересованных сторон или их полномочных представителей.

- С точки зрения управления земельными ресурсами для государства наиболее важно территориальное землеустройство, включая образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, а также межевание объектов землеустройства, осуществление которого проводят государственная, служба земельного кадастра и ее территориальные органы по решению государственной власти.
- Территориальное землеустройство остальных объектов землеустройства проводят юридические лица или индивидуальные предприниматели на основании договора по инициативе органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.
- Новые объекты землеустройства образуют и упорядочивают существующие в случаях: изменения границ объектов, в т.ч. в целях устранения недостатков в их расположении (чересполосицы) и др.; предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам; изъятия, в т.ч. путем выкупа, земельных участков и др.; в иных случаях перераспределения земель.

- При образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства определяют:
 - месторасположение границ объектов землеустройства;
 - варианты использования земель с учетом целевого назначения, расположенных на них объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур;
 - площади объектов землеустройства; иные характеристики землеустройства.
- Межевание объектов землеустройства представляет собой работы по установлению на местности границ местных и других административно-территориальных образований, границ земельных участков с закреплением их межевыми знаками и определением координат.
- Межевание объектов землеустройства осуществляют на основе сведений государственного земельного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации.

- При проведении внутрихозяйственного землеустройства выполняют следующие работы:
 - организацию рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
 - разработку мероприятий по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей и других негативных воздействий.
- Данные, полученные в результате проведения землеустройства на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о проведении землеустройства, поступают в государственный фонд данных,, порядок создания, ведения и использования которого определяет Правительство.

- Землеустройство выполняют на основе проектно-изыскательских работ, выделенным в государственные программы, а также на землях, отнесенных к государственной собственности, — за счет средств госбюджета;
- проектно-изыскательским работам, выполняемым по решениям органов государственной исполнительной власти органов местного самоуправления, — за счет средств, поступающих в соответствующие бюджеты от платы за землю, а также средств, поступающих в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства;
- проектно-изыскательским работам, проводимым по инициативе заказчиков, — за счет их средств.
- Гражданам и юридическим лицам могут предоставлять платные услуги: изготовление, оформление и выдача документов, удостоверяющих право на землю, оказание консультативной помощи по реализации утвержденной землеустроительной документации. Размер платы устанавливают государственные органы исполнительной власти.

- Разрабатывают землеустроительную документацию специализированные предприятия и организации Госкомзема, а также другие землеустроительные предприятия и частные лица, которым выданы соответствующие лицензии. Работы, выполненные не имеющими такой лицензии, признают недействительными.
- Разработчик землеустроительной документации имеет право на основании договора с заказчиком осуществлять авторский надзор за ее реализацией, приостанавливать мероприятия, выполняемые с отклонениями от утвержденной документации с согласия органов исполнительной власти.
- Разработчики несут ответственность за качество и экологическую безопасность мероприятий, предусмотренных в проектах землеустройства.
- Основным правовым документом, регулирующим отношения участников землеустроительной деятельности, является договор между ними.
- Участники землеустроительной деятельности при осуществлении своих прав и обязанностей должны исходить из необходимости соблюдения интересов всех заинтересованных сторон. Договор может быть изменен или расторгнут только по их взаимному соглашению.
- В соответствии с законодательством РУз государство гарантирует всем участникам (партнерам) землеустроительной деятельности независимо от форм собственности на землю и гражданства равные права и охраняемые законом интересы, а также право обжалования в судебном порядке любых неправомерных действий.

4.3 Государственный мониторинг земель

- Государственный мониторинг земель (ГМЗ) представляет собой именно такую систему наблюдений за состоянием земель. Цель мониторинга земель — сбор данных, которые обеспечили контроль за их сохранением.
- Объектами ГМЗ являются все земли РУЗ независимо от форм собственности, целевого назначения и вида использования.
- Структурные компоненты системы ГМЗ соответствуют категориям земельного фонда по целевому назначению.

своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;

Задачи ГМЗ

обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель

информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и местного управления земельными ресурсами, а также землеустройства;

- ГМЗ — многофункциональная подсистема, находящаяся в сложном взаимодействии с другими подсистемами ЕГСЭМ.
- В системе ГМЗ выделяют следующие его подсистемы:
 - правового режима земель — наблюдения за изменением границ и площадей административно-территориальных единиц, зон, земельных участков;
 - использования земель — наблюдения за динамикой целевого назначения, разрешенного использования земельных участков, установленных ограничений и обременений;
 - качества земель — наблюдения за изменением плодородия земель сельскохозяйственного назначения, мелиоративного и экологического состояния земель всех категорий, включая следующие негативные процессы: подтопление и затопление, переувлажнение, заболачивание, эрозию, засоление, загрязнение земель токсичными веществами, опустынивание, нарушенность земель, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем, захламление земель промышленными и бытовыми отходами, и др.;
 - экономического состояния земель — наблюдения за изменением налогооблагаемой, рыночной, залоговой и нормативной стоимости земельных участков, ставок земельного налога и арендной платы.

- Информация, включаемая в базу данных ГМЗ, подлежит обязательному документированию, открыта и общедоступна, за исключением данных, отнесенных законодательством страны к информации ограниченного доступа.
- Порядок предоставления документированной информации органам государственной исполнительной власти и местного самоуправления, физическим и юридическим лицам определяет Правительство РУз.
- Документированную информацию мониторинга земель в установленном порядке вносят в государственный земельный кадастр.
- В зависимости от целей наблюдаемой территории ГМЗ может быть государственным, региональным и локальным, который осуществляют на основе своих программ.
- Порядок осуществления ГМЗ устанавливает Правительство РУз.
- Его ведут в пределах границ страны при этом проводят необходимые наблюдения за состоянием и использованием земель государственной собственности, территорий регионов с критическим экологическим состоянием земель, значимым для национальной безопасности страны.
- Региональный мониторинг земель осуществляют в пределах административных границ Каракалпакстана и областей.
- Локальный мониторинг земель проводят в границах административных районов, поселений, отдельных землепользований, территориальных зон, земельных участков с целью регулирования землепользования и земельных отношений.

- Государственным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусматривающий проведение почвенных, агрохимических, фитосанитарных и токсикологических обследований, также отнесен к ГМЗ.
- Госкомземгеодезкадастр координирует работы, связанные с получением данных и сведений о негативных процессах и явлениях, влияющих на состояние и использование земель, выполняемые другими министерствами и ведомствами.
- ГМЗ ведется с соблюдением принципа совместимости данных, основанного на применении единых классификаторов, кодов, стандартных форматов данных нормативно-технической базы, систем координат, утвержденных Правительством в установленном порядке.
- Госкомземгеодезкадастр также анализирует материалы государственного мониторинга земель, другие данные и сведения, полученные от территориальных органов, и ежегодно представляет в Правительство. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель РУз . Данные об особо опасных процессах и явлениях доводят до сведения Правительства незамедлительно.

- Мониторинг земель осуществляют за счет средств государственными бюджета, бюджета Каракалпакстана и средств специальных денежных фондов.
- Средства государственного бюджета расходуют на реализацию республиканских и крупных целевых региональных программ по мониторингу земель и охране почв, бюджета Каракалпакстана — на реализацию аналогичных региональных программ.
- Полученные и зафиксированные с помощью документов мониторинга объективные материалы о состоянии земель и окружающей их природной среды служат правовым основанием для принятия необходимых управленческих решений компетентными государственными органами, ответственными за правильное использование земель и их охрану.
- Проводят мониторинг, исходя из единой системы показателей на основе методических и нормативно-технических документов, утверждаемых Государственной службой земельного кадастра по согласованию с заинтересованными государственными органами исполнительной власти.

- Информацию при осуществлении мониторинга можно получать, используя:
 - дистанционное зондирование (съемки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);
 - сеть постоянно действующих полигонов, эталонных и иных участков, межевых знаков и т. п.;
 - наземные съемки, наблюдения и обследования (сплошные и выборочные);
 - соответствующие фонды данных.
- Съемки, наблюдения и обследования, осуществляемые в ходе проведения мониторинга, в зависимости от срока и периодичности проведения делятся:
 - на базовые (проводят для получения данных о состоянии земель на момент начала ведения мониторинга);
 - периодические (проводят для получения данных о состоянии земель за определенный период — раз в 3 года и более);
 - оперативные (проводят для получения данных о состоянии земель на текущий момент).

- Государственная служба земельного кадастра, ее территориальные органы и организации осуществляют мониторинг с использованием автоматизированной информационной системы, функционирующей во взаимодействии с автоматизированными информационными системами органов государственной власти и органов местного самоуправления.
- Первичные данные, получаемые при непосредственных наблюдениях за состоянием земельных угодий, полей, участков, обобщают в целом, а также по отдельным природным комплексам. Собранные путем мониторинга материалы, выработанные рекомендации (природоохранными, сельскохозяйственными, санитарно-эпидемиологическими, водохозяйственными, геолого-разведочными, лесохозяйственными, землеустроительными, а также научными и проектными организациями) представляют сведения для органов земельного кадастра и для принятия решений органами контроля в области использования и охраны земель.

- На территории субъектов страны периодически проводят инвентаризацию земель и выборочные обследования, результаты которых позволяют отметить тенденцию к ухудшению состояния и использования земель.
- По результатам анализа данных государственной отчетности установлено, что за последние 10 лет отмечены существенные изменения площадей земель сельскохозяйственного назначения, запаса и лесного фонда.
- Качество земель продолжает ухудшаться, возрастает негативное воздействие на земли, приводящее к интенсивному проявлению процессов деградации и загрязнения земель, снижению их продуктивности и нарушению экологического состояния.
- На территории большинства субъектов из-за недостаточного финансирования работ по мониторингу земель или его отсутствия динамику и интенсивность проявления таких опасных процессов, как эрозия почв, подтопление земель, опустынивание, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем, и других негативных процессов на землях практически не изучали.

- Отсутствие такой информации фактически не позволяет предоставить необходимые достоверные сведения и данные для ведения государственного земельного кадастра, выполнения земельно-оценочных работ с учетом изменений качества земель, планировать и реализовывать мероприятия по предупреждению и устранению негативных воздействий на землях различных категорий и обеспечить рациональное использование и охрану земель от деградации, разрушения, загрязнения и захламления.
- В целях предупреждения и устранения негативных воздействий и процессов на земельные ресурсы, вызванных продолжающимся интенсивным и нерациональным использованием земельного фонда Узбекистана, минимизации разрушения почвенного покрова при разведке и добыче полезных ископаемых, строительстве и иной хозяйственной деятельности, получения объективной и своевременной информации для ведения государственного земельного кадастра, включая учет земель, осуществления государственного земельного контроля, землеустройства, планирования и реализации мероприятий, связанных с воздействием на земли, необходимы дальнейшее совершенствование многоуровневой системы государственного мониторинга земель и обеспечение его функционирования на землях всех категорий.

4.4 Контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель.

- Законодательная база государственного контроля (ГК) за использованием и охраной земель в Узбекистане к 1998 г. в основном была создана. Так, были определены субъекты исполнения контрольных функций, сформулированы правила, обеспечивающие эффективное использование и сохранение земельных угодий. Основным контролирующим органом стал Госкомземгеодезкадастр РУз.
- Он имеет право: а) приостанавливать любые строительные работы, разработку полезных ископаемых, эксплуатацию объектов и др. работы в случаях нарушений земельного законодательства; б) направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства; в) обследовать земельные участки; г) давать землевладельцам и землепользователям предписания, обязательные для исполнения.

- Правонарушения, особенно до недавнего времени, проявлялись в виде бесхозяйственного использования сельхозугодий, самовольного захвата участков и захламления земель разными отходами. Было выявлено немало случаев использования части земель не по назначению в фермерских хозяйствах. Хуже всего обстояла ситуация с уничтожением последствий захламления земель.
- Невысокая эффективность контрольной деятельности Госкомземгеодезкадастра, помимо прочего, объяснялась пробелами в нормативно-правовой базе. Их в известной степени устраняли Указ Президента «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» и положение «О порядке осуществления госконтроля за использованием и охраной земель в РУз. В этих документах были определены новые, ранее отсутствовавшие в перечне действия, относимые к категории правонарушений, увеличены размеры штрафов.
- Государственный земельный контроль (госземконтроль) осуществляют в соответствии с законодательством в порядке, установленном Правительством.

- Правовую основу госземконтроля составляют Конституция, земельное, градостроительное, природоохранное, лесное, водное, а также административное, уголовное, гражданское и иное законодательство содержащего нормы земельного права Узбекистана и Каракалпакстана и нормативно- правовые акты, принимаемые органами, осуществляющими такой контроль.
- В законодательстве предусмотрены следующие виды земельного контроля: государственный, включая местные органы власти, общественный и производственный.
- Госземконтроль осуществляют специальные государственные органы в порядке, установленном Правительством.
- Местный контроль осуществляют органы местного самоуправления или уполномоченные органы, в порядке, установленном нормативными правовыми актами этих органов.
- Производственный контроль осуществляют собственник земли, владелец, пользователь, арендатор. Этот вид контроля можно назвать своеобразным самоконтролем.