

МРНТИ 06.61

**У.Х. Нигмаджанов<sup>1</sup>**

*<sup>1</sup>Ташкентский институт инженеров ирригации и механизации сельского хозяйства, г. Ташкент, Узбекистан*

## **УПРАВЛЕНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ УЗБЕКИСТАНА: ПРОШЛОЕ И НАСТОЯЩЕЕ**

### **Аннотация**

*Проведен анализ системы управления использованием земельных ресурсов страны до и после обретения политической независимости, совпавшего с переходом к формированию рыночной экономики, раскрыты причины приоритетного развития сельского хозяйства, а также нахождения органа Государственного управления земельными ресурсами в ведении Министерства сельского и водного хозяйства республики.*

*Выделены четыре этапа формирования законодательной базы и системы управления землепользованием в условиях независимого развития Узбекистана, которая как целостная система сформировалась в 2004г. при завершении второго этапа.*

*Более подробно освещено содержание нынешнего четвертого этапа - «Внедрение государственно-частно-общественного партнерства в системе управления землепользованием опираясь на инновационные подходы»*

*Раскрыта динамика структуры, задач и функций органа Государственного управления в сфере земельных отношений на разных этапах его функционирования. Особый акцент сделан на содержании Указа и Постановления Президента страны по данному вопросу от 31 мая 2017г., регламентирующих деятельность нынешнего органа – Государственного управления республики по землепользованию и дан сравнительный анализ по сравнению с предыдущим.*

*Для лучшего представления общественностью, учеными и специалистами братского Казахстана, всеми читающими данный журнал о феномене нашего нового Президента как личности, в исследовании обращено внимание на фундаментальные основы проводимой им государственной политики.*

*При этом, в работе Концептуальный стержень современной политики выражен словами Президента - «Наша высшая цель - чтобы каждый человек в Узбекистане независимо от его национальности, языка и вероисповедания жил свободно, в мире и благополучии, был доволен своей жизнью», а также сформулированы три его составные части, которые позволят реализовать основную цель. Приведены отдельные результаты осуществляемых прорывных реформ, которые с удовлетворением и благодарностью уже ощутили на себе практически каждая семья тридцати четырех миллионного населения Узбекистана.*

**Ключевые слова:** *Узбекистан; законодательная база; управление; земельные ресурсы; этапы; задачи; функции; особенности; политика Президента.*

### **Введение**

Земельный фонд Узбекистана равный 44,8 млн гектаров по целевому назначению разделен на 8 категорий. На земли сельскохозяйственного назначения приходится основная масса земли – 45,08 %, населенных пунктов - 0,49, промышленности, транспорта, связи, обороны и других целей - 1,93, охраны природы, оздоровительных и рекреационных - 1,58, историко-

культурных - 0,03; лесного фонда - 24,95, водного фонда - 1,87; запаса - 24,07 % [1].

Согласно ст. 55 Конституции страны - земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством [2]. Именно поэтому она должна регулироваться государством с помощью системы управления. При этом управление может быть государственным, в том числе в целом по стране, ведомственным, местным, а также и внутрихозяйственным. Вместе с тем, при каждом из этих видов управления в условиях рыночной экономики, земля, наряду со своим естественным предназначением становится объектом и недвижимости, и правоотношений, поэтому, следует широко использовать экономические стимулы и санкции к субъектам земельных отношений. Иначе говоря, необходимо стремиться к оптимальному сочетанию организационно-управленческих и рыночных механизмов для наиболее эффективного достижения многогранных целей управления

Исходя из особенностей использования земли, общая система управления земельными ресурсами должна включать в себя следующие подсистемы: законодательную, административно-управленческую, экономическую, социальную и экологическую. В данном исследовании акцент сделан на изучении первых двух подсистем, лежащих в основе становления и развития этой системы как целостного организма.

Выбор изучения таких взаимосвязанных аспектов и выделение этапов их развития, обусловлен тем, что они, до настоящего времени, не нашли своего отражения в научной литературе страны. Что касается, заслуживающих внимания работ, близкой к этой проблеме, то к ним можно отнести публикации Чертовицкого А.С., Базарова А.К. [3], Ходиева Б.Ю, Абдулаева З.С. и др. [4], Талипова Г.А. [5]. К наиболее известным работам ученых из стран СНГ, посвященным вопросам системы управления и регулирования землепользованием относятся Варламова А.А., Гальченко С.А. [6]., Волкова С.Н.[7]. Ткачука С.А.[8]. Варламова А.А.,Шаманова В.С.,Хлыстуна В.Н., Комова Н.В.[9]. Караматова О.О.[10].

Вместе с тем, земли сельскохозяйственного назначения, занимая наибольшую площадь и имея благоприятнейших природно-климатических условий всегда играли важнейшую роль в жизнеобеспечении его народа и экспорте хлопкового волокна. В этой отрасли в 2016г. было занято 26 % трудоспособных, а их доля в ВВП страны составила лишь 18,1 % [11]. Эти цифры свидетельствуют о том, что производительность труда, в годы независимости до самого недавнего времени продолжала оставаться низкой. Такое положение объясняется многими причинами: слабой фондообеспеченности фермерских и дехканских хозяйств; недостаточности финансовых средств для использования современной техники и технологий производства, а порою и знаний; преобладанием не эффективного полива по

бороздам на фоне усиливающегося дефицита оросительной воды, увеличением степени засоленности почв и снижения их плодородия.

В настоящее время, как и во всех сферах общества, осуществляются всеобъемлющие интенсивные кардинальные преобразования и в агропромышленном комплексе. Начиная от институциональных, кредитных, налоговых, рыночных рычагов, до существенного усиления государственной поддержки, в том числе новых организационно-правовых форм предпринимательской деятельности. К примеру: это создание, становление и развитие групп, взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга производителей, продукции и услуг для выпуска конкурентной продукции, с высокой добавленной стоимостью - хлопково-текстильных, зерновых, плодово-овощных и других кластеров; это становление государственно-частного партнерства; это меры по укреплению его материально-технической базы, путем не только импорта тракторов и другой техники и оборудования, но и реконструкции своих и строительства совместных с зарубежными партнерами новых заводов.

Кроме того, вышел специальный Указ Президента», в котором наряду с другими решениями была утверждена Концепция по эффективному использованию земельных и водных ресурсов в сельском хозяйстве и дорожная карта по ее реализации, включающая 76 конкретных мероприятий, с указанием формы реализации, сроков исполнения и ответственных исполнителей [12]. Сама Концепция состоит из 5 направлений:

- повышение эффективности использования сельскохозяйственных земель;
- повышение эффективности использования воды и гидросооружений, улучшение мелиоративного состояния земель;
- развитие селекции и семеноводства сельскохозяйственных культур, эффективных механизмов их государственной поддержки;
- глубокая переработка и реализация сельскохозяйственной продукции, развитие систем логистики и маркетинга;
- ускорение интеграции науки.

### **Материалы и методы исследования**

В исследовании, в основном, использованы методы сравнительного анализа и синтеза нормативно-правовых актов Республики Узбекистан, лежащих в основе управления процессами использования земельного фонда. В частности, законов и прежде всего, таких подзаконных актов как Постановления Олий Мажлиса (парламента), Указы и Постановления Президента и Постановления Кабинета Министров, вышедших в годы независимости, об органе государственного управления в сфере земельных отношений и соответствующих Положений о нем, которые определяют статус, основные задачи, функции, права и ответственность его работников, а также порядок организации его деятельности. С 2004г. им является Государственный

комитет по земельным ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру.

Кроме того, использованы материалы ежегодного Национального отчета «Земельный фонд Республики Узбекистан», статистической информации, а также соответствующая научная литература.

### **Результаты и их обсуждения**

Управление использованием земельных ресурсов Узбекистана и в период командной экономики, и в годы независимости с 1991-до середины 1998 года осуществлялось Главным управлением землепользования и землеустройства при Министерстве сельского и водного хозяйства страны. В его состав входили 4 отдела, из которых два были прямо связаны с его непосредственными функциями - государственный учет земель, и оценка земель, а также юридический и финансовый отделы.

Особенностью проводимой им земельной политики, была ее направленность на организацию и использование земель категории сельскохозяйственного и органически связанного с ним водного назначения для развития орошаемого земледелия по причине крайне засушливого климата. Понятно, что землеустроительные работы и ежегодно разрабатываемая Главным управлением информация по учету количества и качества земель, оценка происходящих изменений в состоянии и использовании, касались земельно-водных ресурсов такого назначения.

Подобная приоритетность деятельности управления, помимо непосредственных ведомственных функций, объяснялась и более глубинными причинами.

Во-первых, в прошлом тоталитарном советском государстве (далее Центр), при определении специализации входящих в него 15 союзных республик, первоначально, на основе принципа общественного разделения труда, в силу благоприятных природно-климатических условий, достаточности трудовых ресурсов с богатым профессиональным земледельческим опытом, Узбекистану объективно отводилась роль развития сельского хозяйства и концентрации сил на производстве хлопка-сырца.

Однако, в 30-е годы прошлого столетия была поставлена новая задача - обеспечить хлопковую независимость всего Центра. Фактически это означало, что политический фактор, вышел на первое место, проигнорировав чисто экономический и биоклиматический факторы специализации. Дело в том, что в тогдашних условиях, решение этой проблемы было возможно только за счет расширения площадей, а не урожайности. В результате посевы под хлопчатником перешагнули все научно-обоснованные границы, в противовес требованиям указанных факторов и в ущерб другим элементам рациональной организации землепользования в сельском хозяйстве и развитию промышленности.

В конечном итоге доминирование такой политики привело к превращению республики в сырьевой придаток Центра. Так, в составе вывозимой из республики продукции две трети составляло сырье, материалы и полуфабрикаты, а в ввозе 60 процентов приходилось на машины, оборудование, продукцию пищевой и даже легкой промышленности [13].

Во-вторых, в силу незначительности использования других категорий землепользования, разработка кадастровой информации по ним была мало востребована. В редких случаях открытия в республике уникальных природных богатств и возникновения интереса и потребности в их использовании Центром, путем организации крупных объектов прямого ему подчинения то вопросы, связанные с их землеустройством, как правило, решались централизованно, специалистами из других более продвинутых союзных республик.

Что касается начального периода развития Узбекистана в условиях политической независимости, совпавшего с взятым курсом по формированию кардинально новой - рыночной системы, то по-прежнему сельскому хозяйству и землепользованию в этой сфере уделялось самое пристальное внимание, но уже совсем по другой причине. Каким образом оказать социальную помощь остро нуждающимся сельским жителям, составлявшим тогда почти 60 % населения, а также 10% горожанам, имевшим доходы ниже даже союзного прожиточного уровня. Поэтому, неотложной задачей были не структурные изменения в экономике, а потребность в обеспечении страны продовольствием, особенно на фоне заметного спада производства и разрыва сложившихся устойчивых торгово-экономических связей, между бывшими союзными республиками, вставшими независимыми государствами.

Пожалуй, наиболее правильным способом жизнеобеспечения нуждающихся и сохранения политической стабильности в стране, в тогдашних условиях, было решение, принятое о расширение площадей личных приусадебных участков и предоставление новых земель ютящимся по несколько родственных семей на одном участке многим миллионам жителям. На эти цели, было дополнительно выделено свыше 550 тыс. га орошаемых земель (в основном за счет сокращения посевов хлопчатника), то есть вдвое больше чем за все годы до независимости. В результате, общая площадь приусадебных участков достигла почти 770 тыс. га, а ощутимыми плодами этой политики, в виде дополнительного источника дохода стали пользоваться более 9 млн. людей [14].

Вместе с тем, параллельно шла работа по созданию новой рыночной, в том числе соответствующей земельной законодательной базы. В частности, разработаны и утверждены Законы Республики Узбекистан «О собственности» 1990г., «О Государственном кадастре» 1991г., «Об аренде» 1991г., «О внесении изменений и дополнений в закон «О земле» 1991г., «О разгосударствлении и приватизации» 1991г., «О дехканском хозяйстве» 1992г., «Об охране природы» 1992г., «О недрах» 1994г. и другие.

Кроме того, были приняты ряд Постановлений Кабинета Министров. Среди них выделим два важнейших: «Об организации деятельности Главного управления геодезии, картографии и государственного кадастра при Кабинете Министров Республики Узбекистан» № 44, 1996 г. и «О ведении государственного кадастра недвижимости» № 278, 1997 г..

В результате экономических реформ в земельных отношениях, как и в других сферах деятельности, стали использоваться некоторые рыночные принципы хозяйствования. Например, арендные отношения, частная собственность на земли приватизированных малых и средних предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, жилых квартир.

Особенно значимым в формировании правовой основы, стал 1998 год, когда 30 апреля был утвержден Земельный кодекс, и три взаимосвязанных с ним закона об организационно-правовых формах основных землепользователей в сельском хозяйстве - дехканском, фермерском и сельскохозяйственном кооперативе (ширкате), а 28 августа принят закон о Государственном земельном кадастре.

Вполне закономерно, что в целях реализации положений Земельного кодекса, совершенствования структуры управления земельными ресурсами в 1998г. Указом Президента был образован Государственный комитет по земельным ресурсам Республики Узбекистан (Госкомзем) [15]. Он был создан на базе Главного управления по землеустройству и землепользованию с Государственной инспекцией по контролю за использованием земель Министерства сельского и водного хозяйства. Указом было установлено, что он является органом государственного управления в области регулирования земельных отношений, осуществления землеустройства, мониторинга земель, ведения Государственного земельного кадастра и контроля использования и охраны земель.

Тем самым в стране, на наш взгляд, завершился первый этап (1991-1998 годы) - формирование законодательной базы соответствующей условиям статуса независимого государства и первичных элементов рыночных отношений и начался второй этап (1998-2004 годы) – совершенствование законодательной базы и установление целостной системы управления.

В Положении о Госкомземе утвержденном Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан было определено 13 задач в его деятельности, большая часть которых впоследствии, в той или иной степени, были реализованы [16].

Исключением стали такие задачи, как, внедрение новейших мировых технологий ведения землеустройства, кадастра, совершенствование земельных отношений в соответствии с потребностями развития рыночной экономики, в области которых было сделаны только первые шаги. Объясняется это, на наш взгляд, двумя причинами, как дефицит валютных средств и отсутствие квалифицированных специалистов с продвинутым рыночным мышлением.

Кроме того, небольшой штат специалистов подразделений Госкомзема на уровне районов негативно повлиял на достоверность размеров площадей

распределяемых земельных участков создаваемым фермерским, кооперативным и дехканским хозяйствам, получившим новый статус в соответствии с упомянутыми выше законами 1998г.

Более того, через несколько лет, подобный объем работ начал вновь возрастать в связи с преобразованием кооперативов в фермерские хозяйства из-за их низкой рентабельности. На наш взгляд, неудачи данной формы предпринимательства объяснялись, прежде всего тем, что, они формировались не по инициативе самих производителей, осознанно, а административным методом, как масштабная кампания и не на основе результатов экспериментальных пилотных проектов. В последующие годы, организационно-правовые формы хозяйствования на селе, развивались по схеме: личные подсобные хозяйства → дехканские → фермерские ← кооперативные хозяйства [17].

На качестве деятельности Госкомзема сказывалось и половинчатое решение при его образовании, когда его другая составная часть - Главное управление геодезии, картографии и государственного кадастра, осталась функционировать при Кабинете Министров. Как известно, ее функцией является подготовка материалов и данных, необходимых для осуществления землеустройства и землепользования. Конечно, такая ситуация разорвала целостную систему эффективного землепользования и не способствовала должной координации и оперативности деятельности, снижала роль Госкомзема.

Между тем, в начальные годы XXI века в ходе проводимых рыночных экономических реформ и в других институциональных органах накапливались отдельные недостатки и проблемы качественного характера, которые, в рамках существующих управленческих структур невозможно было устранить, поэтому назревала потребность в их изменении и дополнении.

В этой связи, был подготовлен и издан Указ Президента в 2003г., «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления [18]. Во исполнении, которого, в том числе в области управления землепользованием и регулирования земельных отношений вышел Указ в 2004г., «Об образовании Государственного комитета Республики Узбекистан по земельным ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру» (Госкомземгеодезкадастр) [19]. Он был организован на базе упраздняемых Государственного комитета по земельным ресурсам и Главного управления геодезии, картографии и государственного кадастра при Кабинете Министров.

Для реализации поставленных целей по рациональному использованию земельного фонда, были утверждены 7 задач и определены его функции по 4 сферам деятельности: землепользования, геодезии и картографии, ведения

государственного кадастра, ведения государственной регистрации прав на недвижимость.

По нашему мнению, объединением двух указанных взаимосвязанных составных частей целостной системы рационального использования и охраны земель завершился второй и начался третий этап (2004-2017 годы) – этап реализации целей, задач и функций Госкомземгеодезкадастра как целостной системы государственного управления использованием земельными ресурсами страны со своими подразделениями в административно-территориальных делениях и полномасштабной организационной структурой

За последующий период до 2017г., Госкомземгеодезкадастром были выполнены значительные работы. В частности, организованы регистрационные офисы при кадастровых службах для регистрации прав на земельные участки; обеспечены реализация принципа платности землепользования, составление кадастровых планов земельных участков в традиционном и электронном вариантах, качественная оценка земель (бонитировка почв), кадастровая нормативная стоимостная оценка земель сельскохозяйственного назначения и ряд других.

Вместе с тем, в начальный период 3-этапа развития системы управления земельными ресурсами стали наблюдаться случаи выпадения из оборота орошаемых земель, из-за физического износа коллекторно-дренажных и внутрихозяйственных оросительных систем, а также периодически повторяющихся маловодных лет. В связи с этим для уменьшения нарастания данного процесса, а также в целях повышения плодородия почв, мелиоративного состояния и водоснабжения в 2008г. и в 2013г. в рамках государственных программ начали осуществляться пятилетние ирригационные и мелиоративные мероприятия. В результате в период 2008–2017 годов было улучшено водоснабжение более 1,7 млн гектаров, а на площади 2,5 млн гектаров мелиоративное состояние земель.

Тем не менее, на взгляд А.С. Чертовичко и А.К.Базарова качество и эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения оставалась достаточно низким, резко ухудшилась кормовая база животноводства, отсутствует кадастровая стоимостная оценка земель других категорий земель [20].

По мнению А.С. Алтиева, недостатки в системе землепользования за последние годы и незаконченность цикла их воспроизводства, неполное формирование экономического механизма, в определенной степени, привели к бессистемному сельскохозяйственному землепользованию, их серьезной деградации. Нет цены рыночной стоимости земли, единый земельный налог не выполняет стимулирующую роль в землепользовании [21].

Все эти и другие недостатки, и проблемы ждали своей официальной оценки и мер по их коренному решению. Это время наступило после безвременной кончины первого Президента Ислама Абдуганиевича Каримова внесшего неоценимый вклад в обретение и становление независимости, а также

в общественно-политическую стабильность Узбекистана на протяжении 26 лет [22].

С сентября 2016г. страну возглавил Шавкат Мирзиёев - самая заметная и волевая политическая фигура страны, имеющий многолетний и сложный опыт руководителя – проректора института, хокима столичного района и двух областей, более десяти лет Премьер-министра.

Он – полон энергии и знаний, а практическая деятельность в качестве Президента показала, что его отличает искреннее и постоянное стремление к существенному улучшению благосостояния своих соотечественников, причем, не в отдаленной перспективе, а уже сейчас и в ближайшей перспективе. Заметим, что в самом начале, учитывая низкий реальный уровень развитости экономики, мало кто верил в такую возможность, считая это очередным лозунгом, взятым из недавнего прошлого.

Для лучшего представления и понимания общественностью, учеными и специалистами братского Казахстана, всеми читающими данный журнал о феномене нашего уважаемого Президента как личности, считаем уместным обратить внимание на черты его характера и фундаментальные основы проводимой им государственной политики.<sup>1</sup>

В молодые годы ему было свойственно внимательное отношение к окружающим его людям. Благодаря умению критически осмысливать свои действия, вбирал в себя все лучшее в поступках и подходах к решению разных задач своих друзей и коллег. Наряду с высокой планкой требовательности к подчиненным, отличался целеустремленностью, стремлением к самореализации, быть успешным и первым, такое здоровое конкурентное качество было присуще ему на всех последующих этапах жизнедеятельности, а в должности Премьера-Министра не выходя за рамки «дозволенного», очерченного предыдущим главой государства по сложившейся негласной традиции.

Своими инновационными, а порою неординарными решениями и действиями, он не только разбудил, создал и продолжает создавать условия, для раскрытия богатейшего человеческого потенциала, дремавшего в генах народов страны, заложенных великими предками, но и поощряет и поддерживает их активность, особенно молодежи к самовыражению и самореализации. Ранее эти гены, были зажаты в тисках жестких административно - командных ограничений тоталитарной системы, а в годы независимости, в первое время, действиями экстремистских религиозных сил и необходимости их подавления, а в последующий период уже в силу инерции и нетерпимости к инициативам и мнениям других.

Показательным в этом плане является раскрепощенная и весьма продуктивная деятельность самого нового Президента, обладая в рамках Конституции, полной свободой выбора принимаемых решений вместе с соратниками произвел такие актуальные прорывные политические,

институциональные, социально-экономические, духовно-культурные преобразования, которые с удовлетворением воспринимают, поддерживают и ощущают на себе практически все граждане многонациональной страны. Конечно, есть и такие кто, потерял государственную власть, злоупотребляя которой накопили миллионы и миллиарды, и как минимум тоскуют по старым порядкам.

Слова действующему Президенту, высказанные во втором Послании парламенту - «Наша высшая цель - чтобы каждый человек в Узбекистане независимо от его национальности, языка и вероисповедания жил свободно, в мире и благополучии, был доволен своей жизнью» - на наш взгляд, отражают Концептуальный стержень, претворяемой в жизнь его политики, который можно выразить с помощью трех составных частей, образующих его целостное единство [23].

Во-первых, обеспечение интересов человека, осуществляемые и черпаемые теперь на основе системного и прямого диалога с народом. Такой диалог, происходит через, впервые созданные и постоянно функционирующие народные и виртуальные приемные Президента, а также путем регулярных выездов на места руководителей и работников всех ветвей власти. Поэтому, вполне закономерно, что 2017-первый год после его всенародного избрания Президентом, был назван «Годом диалога с народом и интересов человека» с принятием соответствующей Государственной программы.

Во-вторых, подводя итоги и определяя планы развития страны на 2018 г. в обращении к парламенту Шавкат Мирзиёев, укрепляя и дополняя основную цель проводимой им политики, особо подчеркнул твердую приверженность практической реализации в жизнь принципа функционирования государственной системы: «Не народ служит государственным органам, а государственные органы должны служить народу» [24]. Немаловажное значение, в этом плане, имеет изданный и успешно реализуемый закон о борьбе с коррупцией.

В-третьих, наличие глубоко продуманной, реалистичной Программы дальнейшего развития страны, подготовленной на основе комплексного изучения пройденного четверти века периода в условиях независимости, изучения проблем, волнующих не только население, но и предпринимателей и широкого общественного обсуждения. Речь идет о Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистана в 2017-2021 годах, которая разработана, по словам Президента, на основе кардинально новых идей и принципов устойчивого и опережающего развития страны [25].

Иначе говоря, в реформировании и обновлении всего общества в условиях независимости Узбекистана, начинается принципиально новый этап, для названия которому можно использовать слова Шавката Мирзиёева, о содержании Стратегии действий, приведенной выше – этап устойчивого и опережающего развития страны на основе кардинально новых идей и принципов. А исходя из Концептуального стержня, проводимой им политики и

обобщая другие его выступления можно продолжить, добавив - используя полностью преимущества рыночных механизмов предпринимательства и оптимизируя масштабы и способы государственного регулирования, создания и усиления демократических принципов народовластия и обеспечения достойной жизни всем гражданам.

Заметим особо, что Стратегия действий подкреплена не только мобилизацией всех внутренних источников как это было в прошлом, но и предусматривает создание максимальных социально-экономических, институционально-правовых условий и механизмов, для широкомасштабного привлечения международных, государственных и частных инвестиций. Вполне логично, что 2018 год назван «Годом поддержки активного предпринимательства, инновационных идей и технологий», а 2019г. – «Годом активных инвестиций и социального развития».

Обратимся к некоторым материалам и цифрам, иллюстрирующим (некоторые) отдельные меры и результаты существенных преобразований, практической реализации Стратегии действий и дорожных карт, а также государственных программ, связанных с названиями годов.

В 2017 г. экономический рост составил 5,5 %, а объем экспорта увеличился на 15 %, построено общей жилой площади более 3,5 млн м<sup>2</sup>, это в два раза больше чем три года назад. Введена свободная конвертация национальной валюты, организовано 12 свободных экономических и 45 промышленных зон.

В народные и виртуальные приемные обратились более 1,5 миллион граждан, большинство из поднятых проблем нашли решение в том же году В 2018 г. реальные доходы население выросли на 12 % по сравнению предыдущим годом. Впервые за 10 лет заработная плата педагогического состава работников школ выросла на 50%, а преподавателей вузов в 2019г в два с половиной раза по сравнению с 2016г. В распоряжении местных бюджетов, доходов стало в 6 раз больше чем 2017 году. На реализацию программ «Каждая семья – предприниматель» и «Молодежь – наше будущее» было в общей сложности направлено около 2 триллионов сумов и осуществлено более 2600 бизнес-проектов, а всего было реализовано 76 тысяч проектов на 21 триллион сумов и 1 миллиард долларов.

В настоящее время за счет иностранных инвестиций в нашей стране реализуются 456 проектов на сумму 23 миллиарда долларов как указано в Послании.

Образованы такие Министерства, как инновационного развития и дошкольного образования, строятся современные детские сады, организованы специализированные школы по углубленному изучению точных наук, носящих имена Мухамада Хорезми и Мирзо Улугбека, школы Темурбеков и Президентские школы-интернаты, принята Программа комплексная развития системы высшего образования.

По всей территории страны ведется широкомасштабная работа по программе «Обод махалля», «Обод кишлак» и «Обод марказ (районный центр),

с подведением или улучшением снабжения питьевой водой, газом, электричеством, канализацией, покрытием асфальтом дорог, строительством многоквартирных жилых домов, объектов торговли и различных услуг.

Судя по этим показателям можно не сомневаться, что и в целом, намеченные многогранные цели по модернизации, диверсификации экономики и либерализации всех сфер деятельности будут достигнуты. Основанием для такого утверждения является, прежде всего, человеческий фактор:

-когда за прошедшее время, как минимум, хотя бы один член из каждой семьи, реально ощутил на себе улучшение условий или уровня жизни, или и то и другое (был трудоустроен, получил жилье, льготный кредит для предпринимательства, повысилась заработная плата и др.);

-охвативший оптимизм и желание соучастия в движении к лучшему, во все абсолютное большинство населения;

-когда каждый предприниматель и резидент и не резидент видит и убеждается в быстрой динамике растущей прозрачности решения организационных вопросов, более благоприятных правовых норм, инфраструктурного обеспечения и возможностей, с меньшей степенью риска для высокорентабельной деятельности и напротив, весьма заметное сокращение динамики различных бюрократических и коррупционных препятствий;

- когда личные контакты Президента со многими главами стран мира (за два года им осуществлено 39 межгосударственных визитов и встреч) позволили по-новому оценить потенциальные экономические, ресурсные и политические возможности Узбекистана, место его в Центральной Азии и поднять международный имидж страны. В результате нарастают потоки инвестиционного капитала в республике наиболее крупных и развитых стран, (Китай, США, Индии, России, Южной Кореи, Германии, Турции и усиливается стратегическое сотрудничество практически со всеми соседними государствами.), а остальные страны стремятся не опоздать и также войти на наш рынок и благодатную, в широком смысле слова, землю.

Именно земле, как главному общенациональному достоянию, как пространственному базису жизнедеятельности человека, и как основному средству производства для сельского и лесного хозяйства был посвящен очередной Указ Президента в 2017г. «О мерах по усилению контроля за охраной и рациональным использованием земель, совершенствованию геодезической и картографической деятельности, упорядочению ведения государственных кадастров [26], и Постановление «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Госкомземгеодезкадастра» [27].

В них была дана принципиальная оценка деятельности государственных органов власти в этой сфере и приняты первостепенные и наиболее важные меры, в том числе поручения Кабинету Министров и другим соответствующим ведомствам по практической реализации новых задач.

В Указе было отмечено, что за последние годы в республике разработана и внедрена система регулярного мониторинга за соблюдением земельного

законодательства, организовано проведение сплошной инвентаризации объектов недвижимости, начата работа по созданию Национальной геоинформационной системы страны, предусматривающей интеграцию 21 государственного кадастра.

Вместе с тем, в нем было подчеркнуто, что проводимая работа по обеспечению регулярного контроля за использованием земельных ресурсов, внедрению современных технологий, а также систематизации ведения учета земельного фонда остается недостаточно эффективной. Материально-техническая база отрасли не отвечает современным требованиям для своевременного и качественного выполнения возложенных задач, оперативности и мобильности проведения научно-исследовательских работ. Количество персонала, особенно нижнего звена, не позволяет в полном объеме осуществлять контроль за использованием земельных ресурсов и качественное ведение их учета. Нет должного внимания работе по установлению тесных связей с ведущими зарубежными профильными

Эти недостатки послужили причиной признания неудовлетворительной деятельностью руководителей Госкомземгеодезкадастра (далее Госкомитет) и его подразделений на местах, а также глав административно-территориальных делений и г. Ташкента по выполнению возложенных обязанностей.

В Указе перед Госкомитетом были поставлены 11 задач, вместо семи действовавших ранее, в том числе шесть новых, созвучных требованиям времени, остальные взяты из старого варианта с изменениями редакционного характера.

Кроме того, Постановлением Президента утверждены обновленные и значительно увеличенные штатные единицы Госкомитета и его подразделений, особенно на уровне районов, а также «Программа мер по дальнейшему развитию Госкомитета по внедрению в отрасль передовых научно-технических достижений, существенному обновлению материально-технической базы, привлечению в отрасль международных грантов на 2017-2021 годы».

Во исполнении задач, изложенных в этих документах, Постановлением Кабинета Министров были разработаны и утверждены «Положения о Госкомземгеодезкадастре» и «Положение о Фонде развития земельных отношений и государственного кадастра» [28].

В Положении о Госкомитете для выполнения 11 задач, утвержденных в Указе, были выделены 10 функциональных сфер деятельности, которые в свою очередь детализированы на 68 конкретных функций, вместо ранее действовавших 4 направлений, разделенных на 31 функции. Причем, все они включены в состав новых функций, подвергнувшись редакции. На наш взгляд, такая подробная дифференциация позволит, с одной стороны более правильно распределить функции управления по иерархической лестнице и обязанностям в разрезе каждого специалиста, а с другой – повысит их персональную ответственность за качественное их выполнение, что отвечает новым

повышенным требованиям к кадрам на нынешнем инновационном этапе реформ.

Что касается одиннадцатой задачи - координации деятельности органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах в сфере ведения ими государственных кадастров, то она вошла в состав четвертой сферы функциональной деятельности, как одна из его конкретизированных функций.

Принципиальным изменением для развития и укрепления материально-технической базы, содержания дополнительно вводимых штатных единиц, поощрения, переподготовки и повышения квалификации работников органов системы Госкомитета стало создание Фонда развития земельных отношений и государственного кадастра, с указанием основных источников формирования средств Фонда. Одним из них является – вся сумма штрафов, налагаемых органами Госкомитета за бесхозяйственное использование земель либо их порчу, самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства, нарушение правил ведения государственного земельного кадастра, уничтожение или повреждение межевых и ограничительных знаков и ряд других.

Думается, что четкое соблюдение положений о деятельности данного фонда, несомненно, повысит ответственность и стимулирует работников подразделений Госкомитета в объективном, качественном и более быстром выполнении своих обязанностей и расширит возможности для роста их квалификации.

Кроме того, работникам Госкомитета и его подразделений предусмотрена выплата существенных ежемесячных надбавок за непрерывный стаж работы.

Полагаем, что данная мера, вкупе с созданным Фондом значительно сократит текучесть работников и будет способствовать росту общего профессионального кадрового потенциала всей структуры.

В связи с вышеизложенными изменениями, нам представляется, что с данного Указа Президента начинается четвертый этап в системе управления и регулирования процессами использования и воспроизводства земельных ресурсов. Он непосредственно связан с недавно принятым законом «О государственно-частном партнерстве», который имеет хорошие перспективы и в области землепользования [29].

Принятие этого закона свидетельствует о значимости потенциала и преимуществ частного предпринимательства, а также об усилении его поддержки государством, как в организационном и инфраструктурном обеспечении, так и в финансовом плане. Объединение ресурсов партнеров и их сотрудничество, как по инициативе государства, так и частного партнера особенно актуально для сельского хозяйства, нуждающегося практически во всех странах мира в регулировании и всемерной поддержке государства.

В то же время при таком сотрудничестве или даже в случае отсутствия такого партнерства при принятии решения самим государством в сфере

«тонких» земельных отношений, целесообразно получить - согласие общественности. Именно поэтому четвертый этап развития законодательной базы и системы управления земельными ресурсами целесообразно назвать - этапом внедрения государственно-частно-общественного партнерства, опираясь на инновационные (интеллектуальные, материально-технические, финансовые) подходы.

Такое новое партнерство дополняет государственно-частное партнерство» обязательным учетом общественного мнения, в лице Советов фермерских и дехканских хозяйств, специалистов и ученых в области землепользования, а также некоммерческих, неправительственных организаций.

Потребность в их непосредственном участии, вызвана усиливающимися процессами использования рыночных механизмов и напротив уменьшением присутствия государства в экономике. Тем более, если принять во внимание, что земля в Узбекистане является а) общенациональным богатством, б) учесть ее общую ограниченность и в) существенные различия в плотности населения по регионам, то актуальность согласия общественности возрастает.

Мнение общественности крайне важно при решении таких принципиально новых вопросов, как реализация прав собственности на земельные участки под жилыми, нежилыми зданиями, строениями в гражданский оборот, ввод в землепользование вышедших из сельскохозяйственного оборота орошаемых и богарных земель, а также земель лесного фонда гражданам и резидентам Узбекистана, являющимися инвесторами сроком до 50 лет, разрешая при этом использование субаренды и других сделок на рынке земли.

Кроме того, без дифференцированного подхода к использованию права собственности на земельный участок без обременения и ограничения в виде некоторых запретов и условий (обязательств), особенно на первых порах, нам думается, не обойтись для обеспечения социальной справедливости. В частности, ограничения в объемах приобретаемых земельных площадей, необходимости целевого использования, условий перепродаж, сроков и порядка предоставления в субаренду и ряд других вопросов, исключая случаи, когда, до сентября 2016 года незаконно ставшие богатыми люди могли жить как класс рантье, становясь еще богаче, в том числе за счет спекуляций на рынке сделок с землей.

### **Выводы**

1. В качестве этапов становления и развития законодательной базы и системы управления земельными отношениями, геодезии, картографии и государственных кадастров выделены следующие.

Первый этап (1991-1998 годы) - формирование законодательной базы соответствующий условиям статуса независимого государства и первичных элементов рыночных отношений.

Второй этап (1998-2004 годы) – совершенствование законодательной базы и становление целостной системы управления.

Третий этап (2004-2017 годы) – реализация целей, задач и функций Госкомземгеодезкадастра целостной системы государственного управления.

Четвертый этап с 2017г. по настоящее время - внедрение государственно-частно-общественного партнерства управления использованием земельными ресурсами, опираясь на инновационные подходы.

2. Из анализа задач и функций системы Госкомитета нынешнего 2017г. и предыдущего 2004г можно сделать следующие выводы.

Во-первых, произошел их существенный количественный рост и в то же время соблюдается преемственность в них, что является естественным, поскольку общая цель Госкомитета в принципе остается неизменной. С другой стороны, следствием постоянного развития научно-технического прогресса, является возникновение как новых возможностей, так и новых потребностей пользователей в структуре информации о земельных ресурсах. Такие возможности и потребности, в определенной мере, уже нашли отражение в новых задачах и функциях и будут дополняться в последующих нормативно-правовых актах.

Во-вторых, в качественном плане. Если в 2004 г. функции Госкомитета были сосредоточены на решение проблем, связанных с выделенными четырьмя профильными направлениями его деятельности, то функции 2017 г. практически полностью отражают название и содержание утвержденных задач. Следовательно, опираясь на общепризнанный факт, что для успешного решения любой проблемы вначале ставится цель, затем необходимые задачи для достижения цели, наконец, определяются функции, реализация которых позволяет решение этих задач, а значит, при прочих равных условиях, действующий вариант 2017г. эффективнее и в большей степени способствует достижению целей.

3. «Наша высшая цель - чтобы каждый человек в Узбекистане независимо от его национальности, языка и вероисповедания жил свободно, в мире и благополучии, был доволен своей жизнью» В статье обращено внимание на то, что эти слова действующего Президента, высказанные во втором Послании парламенту, отражают Концептуальный стержень, претворяемой в жизнь его политики. Гарантеей его осуществления является а) глубоко продуманная «Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистана в 2017-2021 годах», которая разработана на основе кардинально новых идей и принципов устойчивого и опережающего развития страны, а также разрабатываемая Концепция дальнейшего развития страны до 2030 года; б) результаты реализации Стратегии за первые два с половиной года во всех сферах общественной деятельности, часть которых приведена в статье; и в) трудно переоценить в этом вопросе роль человеческого фактора, народ - доверяющий ему и активно соучаствующий в долгожданных преобразованиях.

Список литературы

1. «Земельный фонд Республики Узбекистан». Национальный отчет. Т:2019. 99 с.
2. Конституция Республики Узбекистан. Т: Узбекистан, 1992г. 46с.
3. Чертовичский А.С., Базаров А.К. Система землепользования Узбекистана.– Т.: «Фан». 2007.– 415 с.
4. Б.Ю. Ходиев, Абдуллаев З.С., Беркинов Б.Б., Кравченко. А.Н. Методы оценки стоимости земельных ресурсов. Т.:«ИҚТИСОД-МОЛИЯ», 2010. – 208 с.
5. Талипов Г.А. Земельные ресурсы Узбекистана и проблемы их рационального использования. – Т.: 1992. – 236 с.
6. Варламов А.А., Гальченко С.А. Управление земельными ресурсами. М. ГУЗ. 2005.-240 с.
7. Волков С.Н. Землеустройство в условиях земельных реформ (экономика, экология, право). М.: Былина, 1998.-526 с.
8. Ткачук С.А. Управление земельными ресурсами. Целиноград. СХИ. 1986.-92 с.
9. Варламов А.А., Шаманов В.С., Хлыстун В.Н., Комов Н.В.. Государственное регулирование земельных отношений. М.: Колос.1999-264 с.
10. Караматов О.О. Рынок земли: реалии и перспективы. Монография. Жалалабат. Илм. 2004.-176 с.
11. Узбекистон Республикасининг статистик ахборотномаси [www.stat.uz](http://www.stat.uz)
12. Указ Президента Республики Узбекистан от 17 июня 2019г. № 5742 «О мерах по эффективному использованию земельно-водных ресурсов сельского хозяйства» //Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан
13. Каримов И.А. Узбекистан на пороге достижения независимости. Т. «Узбекистан», 2011г. с. 138 с.
14. Каримов И.А. Узбекистан по пути углубления экономических реформ. Т. «Узбекистан», 1995г. 62 с.
15. Указ Президента Республики Узбекистан от 24 июля 1998 г. № 2059 «Об образовании Государственного комитета по земельным ресурсам Республики Узбекистан (Госкомзем)» //Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz.
16. Положения о Государственном комитете по земельным ресурсам Республики Узбекистан, Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 27 07 1998г № 314 //Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz.
17. Нигмаджанов У.Х. Экономическая теория. Учебник. Т.:2010г., 140 с.
18. Указ Президента Республики Узбекистан от 9 декабря 2003г. №УП-3358 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления» //Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz.

19. Указ Президента Республики Узбекистан от 15 октября 2004 г. №УП-3502 «Об образовании Государственного комитета Республики Узбекистан по земельным ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру» //Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz.

20. Чертовицкий А.С., Базаров А.К. Управление землепользованием. Учебное пособие. Т., Центр развития землепользования. ТИИМ. 2010г., 81 с.

21. Алтиев А.С. Пути совершенствования экономического механизма либерализации системы землепользования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук (Дсс) Т., 2018 г. 54 с.

22. Нигмаджанов У., Саттаров Б., Тиллаев А. Становление и развитие независимости Узбекистана: прошлое и настоящее. Иктисодиёт ва таълим. Ж.2013 г. №6 С.4

23. Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису, 28 декабря 2018 г. // Официальный веб-сайт Президента Республики Узбекистан

24. Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису, 22 декабря 2017 г. // Официальный веб-сайт Президента Республики Узбекистан.

25. Указ Президента Республики Узбекистан от 8 февраля 2017 г. № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz.

26. Указ Президента Республики Узбекистан от 31 мая 2017 г. № УП-5065 «О мерах по усилению контроля за охраной и рациональным использованием земель, совершенствованию геодезической и картографической деятельности, упорядочению ведения государственных кадастров» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz.

27. Постановление Президента Республики Узбекистан от 31 мая 2017 г. № ПП-3024 «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Государственного комитета Республики Узбекистан по земельным ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz.

28. Постановление Кабинета Министров от 19.07.2017 № 529 «Положении о Госкомземгеодезикадастре» и «Положение о Фонде развития земельных отношений и государственного кадастра». // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz.

29. Закон «О государственно-частном партнерстве» от 10 мая 2019г. № ЗРУ 537. // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz.

## ЎЗБЕКСТАННИҢ ЖЕР РЕСУРСТАРЫН ПАЙДАЛАНУДЫ БАСҚАРУ: ӨТКЕНІ ЖӘНЕ ҚАЗІРГІ

### *Аңдатпа*

*Нарықтық экономиканы қалыптастыруға көшумен тұспа-тұс келген саяси тәуелсіздік алғанға дейін және одан кейін елдің жер ресурстарын пайдалануды басқару жүйесіне талдау жүргізілді, ауыл шаруашылығының басым дамуының, сондай-ақ жер ресурстарын Мемлекеттік басқару органының Қазақстан Республикасы Ауыл және су шаруашылығы министрлігінің қарамағында болуының себептері ашылды.*

*Екінші кезең аяқталған кезде тұтас жүйе ретінде 2004 жылы қалыптасқан Өзбекстанның тәуелсіз дамуы жағдайында жер пайдалануды басқарудың заңнамалық базасы мен жүйесін қалыптастырудың төрт кезеңі бөлінді.*

*Қазіргі төртінші кезеңнің мазмұны - "инновациялық тәсілдерге сүйене отырып, жерді пайдалануды басқару жүйесіне мемлекеттік-жеке-қоғамдық әріптестікті енгізу».*

*Жер қатынастары саласындағы мемлекеттік басқару органының құрылымы, міндеттері мен функцияларының динамикасы, оның жұмыс істеуінің әр түрлі кезеңдерінде ашылды.*

*Осы мәселе бойынша, қазіргі органның қызметін реттейтін, ел Президентінің 2017 жылғы 31 мамырдағы Жарлығы мен қаулысының мазмұнына ерекше назар аударылды, ол – республиканың жер пайдалану бойынша Мемлекеттік басқарудың кезеңмен салыстырғандағы салыстырмалы талдауы берілді.*

*Біздің жаңа президенттің жеке тұлға ретіндегі феномені туралы осы журналды оқып жүрген бауырлас Қазақстан жұртышылығының, ғалымдары мен мамандарының жақсы түсінуі үшін зерттеуде өзі жүргізіп отырған мемлекеттік саясаттың іргелі негізіне назар аударады.*

*Бұл ретте, қазіргі заманғы саясаттың тұжырымдамалық өзегі Президенттің "біздің ең жоғары мақсатымыз - Өзбекстандағы әрбір адам өзінің ұлтына, тіліне және діни нанымына қарамастан еркін өмір сүруі, әлем мен игілікте өмір сүруі, өз өмірлеріне риза болуы" деген сөзімен, сондай - ақ негізгі мақсаттарды іске асыруға мүмкіндік беретін оның үш құрамдас бөлігі тұжырымдалған.*

*Жүзеге асырылып жатқан серпінді реформалардың жекелеген нәтижелері келтірілген, олар Өзбекстанның отыз төрт миллион халқы дерлік әрбір отбасын қанағаттандырумен және ризашылықпен сезінді.*

***Түйінді сөздер:** Өзбекстан; заңнамалық база; басқару; Жер ресурстары; кезеңдері; міндеттері; функциялары; ерекшеліктері; Президент саясаты.*

## LAND USE MANAGEMENT IN UZBEKISTAN: PAST AND PRESENT

### *Annotation*

*The author analyzes the country's land use management system before and during the initial period after gaining political independence, which coincided with the transition to a market economy, reveals the reasons for the priority development of agriculture, and the placement of the land administration body under the Ministry of Agriculture and Water Resources of the Republic. Four stages of the formation of the legislative framework and land management system in Uzbekistan are highlighted, which as an integrated system was formed in 2004 at the completion of the second stage.*

*The contents of the current fourth stage - "Implementation of state-private-public partnership in the land management system based on innovative approaches" are described in more detail.*

*The dynamics of the structure, tasks and functions of the public administration body in the field of land relations at different stages of its functioning is disclosed.*

*Particular emphasis is made on the contents of the Decree and Resolution of the President of the country on this issue dated May 31, 2017, regulating activities of the current body - the State Administration of the Land Use of the Republic and a comparative analysis is given compared to the previous one.*

*For a better perception by the public, scientists and specialists of fraternal Kazakhstan, reading this journal about the phenomenon of our new President as an individual, the study draws attention to the fundamental foundations of his public policy.*

*At the same time, the Conceptual core is expressed by the Presidents "Our highest goal is for everyone in Uzbekistan, regardless of their nationality, language and religion, to live freely, in peace and prosperity, be happy with their life" and its three components ensuring its implementation.*

*Separate results of ongoing breakthrough reforms are presented, which almost every family of thirty-four million population of Uzbekistan has already felt with satisfaction and gratitude.*

**Keywords:** *Uzbekistan; legislative framework; management; land resources; stages; tasks; function; features; Presidential politics.*