

## ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ И СПЕЦИФИКА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ ФОНДОМ РЕСПУБЛИКИ

*Нигмаджанов У.Х., - профессор ТИИИМСХ*

### Аннотация

Исследуется система управления землепользованием в республике до и в первые годы независимости. Выявлены причины приоритетности земель сельскохозяйственного назначения. Выделены два первых этапа развития законодательной базы.

Управление использованием земельных ресурсов в республике и в период командной экономике и в годы независимости до 1998 г. 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 профильными функциями - государственному учету земель, и оценке земель, а также юридический и финансовый отделы.

Земельная политика была подчинена, прежде всего, организации и использованию земель категории сельскохозяйственного назначения. Она предусматривала, в подавляющей массе, мероприятия по повышению эффективности использования этих земель. Понятно, что и ежегодно составляемые сведения по учету и оценке количества, качества земель, тематика рассматриваемых вопросов и актуальных проблем, касались рационального использования земельно-водных ресурсов и отвечали, прежде всего, функциональным задачам данного министерства.

Такая приоритетность деятельности Главного управления, помимо непосредственных ведомственных функций, объяснялась и более глубинными причинами и значимостью данной отрасли в тот период.

Во-первых, в прошлом тоталитарном союзном государстве (далее Центр), с учетом приоритетности принципа общественного разделения труда, при определении специализации входящих в него 15 республик, в силу благоприятных природно-климатических условий, достаточности трудовых ресурсов и их профессионального опыта, Узбекистану, первоначально, объективно отводилась роль развития сельского хозяйства и прежде всего хлопка-сырца.

Однако, в 30-е годы прошлого столетия была поставлена задача обеспечения хлопковой независимости в целом Центра и на первый план при решении вопросов специализации республике вышел не чисто экономический и биоклиматический факторы, а политический, который стал довлеть над ними. В результате посевные площади хлопчатника в республике перешагнула все разумные границы, в противовес требованиям первых двух факторов, и других элементов рациональной организации землепользования в сельском хозяйстве, а также в ущерб принципа соблюдения экологического баланса в окружающей среде, что явилось одной из причин известной катастрофы Аральского моря.

В конечном итоге доминирование такой политики привело к превращению республики в сырьевой придаток Центра, деформации и разбалансированию всей экономики, в том числе из-за слабой развитости даже легкой и пищевой не говоря уже об обрабатывающей промышленности, а также ухудшению экологической ситуации в республике. Доля готовой продукции в промышленности составляла всего 50 процентов, более 80 процентов продукции сельского хозяйства вывозится за пределы республики без какой-либо переработки [1].

Во-вторых, в силу не развитости других сфер землепользования, кроме, в какой-то мере, населенных пунктов и земель водного фонда, соответствующая кадастровая информация, была мало востребована и не играла значительной роли в их разработке и

использовании. В редких случаях открытия уникальных природных богатств в республике и возникновения потребности в их разработке и использовании, путем создания крупных промышленных или иных объектов прямого подчинения Центру, то вопросы, связанные с их землеустройством, как правило, решались централизованно, специалистами из других более продвинутых республик.

Что касается начального периода развития страны в условиях политической независимости, совпавшего с взятым курсом по формированию рыночной экономике, то по-прежнему сельскохозяйственному землепользованию уделялось самое пристальное внимание, но уже совсем по другой причине. Как, каким образом оказать социальную помощь, прежде всего сельским жителям, составлявшим тогда около 60 % населения республики, которые и часть городских жителей имели доходы ниже прожиточного уровня. Поэтому первоочередной задачей развития было не столько стоящие проблемы решения глубоких структурных изменений в отраслях экономики, а острая потребность в продовольственном обеспечении всего народа и сохранения политической стабильности.

Одним и пожалуй, наиболее правильным способом решения данной социальной проблемы, в тот период, было расширение личных приусадебных участков и предоставления новых земель ютящимся по несколько семей на одном участке. На эти цели им было дополнительно выделено свыше 550 тыс. га орошаемых земель, а общая площадь приусадебных участков достигла около 770 тыс. га, плодами которых стали пользоваться более 9 млн. людей [2].

Наряду с решением этих сложнейших задач параллельно, шла работа по созданию новой земельной законодательной базы соответствующей независимому статусу страны и и экономике переходного периода к рыночным отношениям. В частности, были приняты Законы Республики Узбекистан - «О собственности».1990г., «Об аренде».1991г., «О внесении изменений и дополнений в закон « О земле». 1991г., «О разгосударствлении и приватизации».1991 г., «О дехканском хозяйстве».1992г., «Об охране природы». 1992г., «О недрах».1994г.и другие.

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

Между тем, в земельных отношениях, также 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 этом смысле стал 1998 год, когда был принят закон о Государственном земельном кадастре, 28 августа, а также утвержден Закон о Земельном кодексе и три взаимосвязанных с ними закона об организационно-правовых формах основных землепользователей в сельском хозяйстве - дехканском, фермерском и сельскохозяйственном кооперативе (ширкатных хозяйствах) 30 апреля 1998г. [3].

Вполне закономерно, что в целях реализации положений Земельного кодекса, совершенствования структуры управления земельными ресурсами в 1998 г. за № 2059 от 24 июля, Указом Президента был образован Государственный комитет по земельным ресурсам Республики Узбекистан (Госкомзем) .Он был создан на базе Главного управления по землеустройству и землепользованию с Государственной инспекцией по контролю за использованием земель Министерства сельского и водного хозяйства [4].

В Указе были определены 9 задач Госкомзема и направлений в его деятельности, большая часть которых впоследствии, в той или иной степени, были реализованы. 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 сделано только первые шаги.

Объяснить это можно, дефицитом валютных средств, нехваткой квалифицированных специалистов с продвинутым рыночным мышлением. Немаловажное значение на качестве выполняемых задач, влиял и небольшой штат работников подразделений Комитета на уровне областей и особенно районов, на фоне нарастающих, в конце 90-х годов прошлого столетия, объемов работ, связанных с распределением и учетом земельных угодий со становлением фермерских и дальнейшим развитием дехканских хозяйств. Несколько позже подобный объем работ еще более увеличился, в связи с преобразованием ширкатных хозяйств в фермерские. Дело в том, что в 1998г. по всей республике были созданы крупные ширкатные хозяйства. Они были призваны обеспечить использование преимуществ эффекта масштаба производства и гармоничное сочетание личных и коллективных интересов. Однако, по причине низкой рентабельности производства большинства из них, слабой материально-технической базы ширкаты не смогли использовать свои потенциальные преимущества. Поэтому, в последующие годы, с учетом успешной деятельности фермеров организационно-правовые формы хозяйствования на селе, развивались по схеме: личные подсобные хозяйства → дехканские → фермерские ← ширкатные хозяйства [5].

Другой причиной послужило половинчатое решение при образовании Госкомзема, когда его другая составная часть - Главное управление геодезии, картографии и государственного кадастра, осталась функционировать при Кабинете Министров. Между тем, ее функцией является подготовка материалов и данных, необходимые для осуществления землеустройства, мониторинга земель и ведения государственного земельного кадастра. Конечно такая ситуация разорвав целостную систему землепользования не способствовало должной координации и оперативности их деятельности, снижала роль Госкомзема.

К тому же, к этому периоду, и в других институциональных ведомствах и учреждениях в целом по стране, накопились отдельные недостатки и проблемы качественного характера, которые, в рамках существующих управленческих структур, нельзя было устранить, поэтому назревала потребность в их частичном изменении.

В этой связи был подготовлен и издан Указ Президента от 9 декабря 2003 г. № УП-3358 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления [6]. Во исполнении которого, в том числе в области управления землепользованием и регулирования земельных отношений вышел Указ от 15 октября, 2004г. № УП-3502 « Об образовании Государственного комитета Республики Узбекистан по земельным ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру» (Госкомземгеодезкадастр). Он был создан на базе упраздняемых Государственного комитета по земельным ресурсам Республики Узбекистан и Главного управления геодезии, картографии и государственного кадастра при Кабинете Министров [7].

Для реализации поставленных целей по использованию земельного фонда, были утверждены семь задач и определены его функции по четырем сферам профильной деятельности: землепользования, геодезии и картографии, ведения государственного кадастра, введения государственной регистрации прав на недвижимость.

Из анализа данных таблицы 1 можно сделать следующие выводы:

- общая площадь земель в 1998 по сравнению с 1991г., сократилась незначительно на 3927 тыс. га. Объясняется это уточнением границ с сопредельными братскими республиками, в том числе и изменением статуса пастбищ предоставляемых в бытность союзного государства в аренду между государствами..

Таблица1

Площади земельного фонда Республики Узбекистан по категориям в 1991, 1998 и 2004 г

Годы	Общая площадь земель, тыс. га	Сельскохозяйственного назначения**		Населенных пунктов		Промышленности, транспорта связи, обороны		Природоохранные, рекреационные		Историко-культурных памятников		Лесного фонда		Водного фонда		Запаса	
		тыс.га	%	тыс.га	%	тыс.га	%	тыс.га	%	тыс.га	%	тыс.га	%	тыс.га	%	тыс.га	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1991	44797,7	32555,3	72,7	207,6	0,5	1831,7	4,1	15,5	0,03	-	-	2860,1	6,4	628,1	1,4	6999,4	15,6
1998	44405	25295,9	57	230,4	0,5	1883	4,2	11,3	0,02	-	-	8696,5	19,6	799,3	1,8	7488,6	16,9
1998 по сравнению с 1991	-392,7	-7259,4	-15,7	22,8	0	51,3	0,1	-4,2	-1,0			5836,4	13,2	171,2	0,4	489,2	1,3
1998	44405	25295,9	57	230,4	0,5	1883	4,2	11,3	0,02	-	-	8696,5	19,6	799,3	1,8	7488,6	16,9
2004	44410,3	22446,1	50,5	237,6	0,5	1937,9	4,4	72,5	0,02		-	8536,5	19,2	825,4	1,9	10354,1	23,3
2004 по сравнению с 1998	5,3	-2849,4	-6,5	7,2	0	54,9	0,2	61,2				-160	-0,4	26,1	0,1	2865,5	6,4

\* Национальный отчет. О состоянии земельных ресурсов в соответствующих годах. Ташкент.

Что касается периода с 1998 по 2004 года, то их площадь возросла на 5,3 тыс. га, после дополнительного уточнения, а за весь период с 1991г. по 2004 г. общее сокращение составило 398 тыс. га;

- в структуре земель категории сельскохозяйственного назначения происходили более существенные изменения, которые по причине деградации части продуктивных земель, являющихся следствием отсутствия нужных финансовых средств на качественное воспроизводство почв и поддержания ирригационных систем в соответствии с научно-обоснованными параметрами. Так, площадь сельскохозяйственных угодий в 1991-1998 годы сократилась на 7259,4 тыс. га, в последующий рассматриваемый период еще на 2813,4, а за период с 1991 по 2004 годы общее сокращение достигло внушительных размеров.- 10072.8 тыс. га Часть деградированных земель передана в категорию лесного фонда, другая часть в категорию запаса. Причем, площадь последних на общем фоне их роста на 3354.7 тыс. га, или с 15.6% до 23.3% в течении анализируемых лет периодически или увеличивалась или уменьшалась за счет движения деградированных земель и земель лесного фонда как в запасы так и в обратном направлении. Третья часть сельскохозяйственных земель перешла в категорию водного фонда, из-за водосброса, в больших объемах, из Чардарьинского водохранилища в Арнасайскую и Айдаркульскую озера в целях предупреждения наводнений в прилегающих районах к р. Сыр-Дарья Туркестанской и Кызыл-ординской областях Казахстана.

Таким образом, несмотря на имеющуюся необходимую нормативно - правовую базу практическая их реализация по управления использованием земельными ресурсами за изучаемый период не полностью отвечает требованиям их рационального и эффективного использования.

Анализ материалов процессов развития законодательной базы и системы учета, оценки и использования земельного фонда республики дает нам основание для разделения его на два этапа:

- 1991-1998 годы - первый этап, этап формирования новой законодательной базы системы управления земельными ресурсами соответствующий условиям статуса независимого государства и экономике переходного периода к рыночной системе;

- 1998 - 2004 годы - второй этап, этап совершенствования законодательной базы, завершившийся объединением двух взаимосвязанных составных частей целостной системы управления землепользования по всем вопросам состояния и рационального использования земель – Госкомземгеодезкадастра и началом нового третьего этапа этапа реализации поставленных целей и задач перед данным органом и его подразделениями.

### Список литературы

1.Каримов И.А. Узбекистан на пороге достижения независимости. Т. «Узбекистан», 2011г. с. 138

2. Каримов И.А. Узбекистан по пути углубления экономических реформ. Т.«Узбекистан»,1995г. с.62

3. Законы Республики Узбекистан: “О сельскохозяйственном кооперативе (ширкате)”; “О фермерском хозяйстве”;;“О дехканском хозяйстве”от 30 апреля 1998. [www.lex.uz/acts/4855](http://www.lex.uz/acts/4855).

4. Указ Президента от 24 июля 1998 г № 2059, “Об образовании Государственный комитета по земельным ресурсам Республики Узбекистан (Госкомзем), <http://lex.uz/docs/217099>.

5.Нигмаджанов У.Х. Экономическая теория. Учебник. Т.2010г., с. 140

6.Указ Президента Республики Узбекистан от 9 декабря 2003 г. № УП-3358 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления».