

ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УЗБЕКИСТАНЕ

Чертовицкий А.С. – д.э.н., профессор, НИУ ТИИИМСХ, **Нарбаев Ш.К.** - PhD, доцент, НИУ ТИИИМСХ, **Нурназаров А.Р.** - соискатель, НИУ ТИИИМСХ.

Аннотация. Изучены вопросы управления земельными ресурсами в Республике Узбекистан. Установлено, что данная проблема включает две составляющие: государственное регулирование земельных отношений и административно-ведомственное управление на региональном и районном территориальных уровнях, определено их конкретное содержание при создании рынка земли в республике. Систематизированы формы проявления земельных отношений как составной части производственных отношений общества, их особенности.

Ключевые слова. Земля, собственность, частная, аренда земли, субаренда, управление, земельные отношения, регулирование, формы, особенности.

Управление использованием земельных ресурсов в Узбекистане осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Республики Узбекистан /1,ст.4-6/. Содержание и характер его зависит от вопросов, решаемых в рамках проводимой в стране земельной реформы. Однако, несмотря на проводимое реформирование земельных отношений, реализация поставленных задач не всегда обеспечивала предусмотренную эффективность. Основными причинами такого положения являются отсутствие четко сформулированной государственной земельной политики и эффективной системы землепользования.

По мере проводимых экономических реформ усиливается роль природных ресурсов в экономическом развитии страны. Все большую актуальность приобретает проблема создания устойчивой и эффективной системы землепользования и управления ею. Практика свидетельствует о недостаточно высоком уровне управления землепользованием, оно не рассматривается как самостоятельная отрасль деятельности, отсутствует системный подход в его управлении. В значительной степени подвергнуты деградации орошаемые и богарные земли, пастбищные угодья. Сельское

хозяйство недостаточно эффективно, растет экономический ущерб от деградации земель /2, с. 65-73/.

Правительством страны принят ряд мер по улучшению ситуации в области землепользования /3,4,5, 6,7,8,9,10/ В рамках институциональной реформы при упразднении Госкомземгеодезкадастра и образовании Агентства кадастра при Государственном налоговом комитете полномочия по управлению использованием земельных ресурсов были утрачены, а подготовка предложений по выработке Единой государственной земельной политики было возложено на Министерство экономического развития и сокращения бедности (ныне Минэкономики) /6/. Активизация земельной реформы придадо особую актуальность проблеме управления использованием земель и, прежде всего, сельскохозяйственного назначения и требует дальнейшего исследования ряда вопросов фундаментальной значимости, в том числе таких понятий как: землепользование как самостоятельная организованная отрасль деятельности, управление системой землепользования, государственное регулирование земельных отношений, их содержание, форма проявления и особенности, рыночные земельные отношения, интегрированное управление землепользованием.

Землепользование является сложным социально-экономическим и экологическим понятием. Даны его определения в широком и узком смысле. В первом определении «Землепользование – это сложное социально-экономическое и экологическое явление, развивающееся на основе действующих объективных законов развития природного комплекса и общества». Во втором случае землепользование трактуется как «... совокупность способов непрерывного, многоцелевого и цикличного использования земельных ресурсов обществом и методов управления этим процессом, развивающимся на основе сознательного учета законов развития общества и природы» /11, с. 82, 86/.

Формой его проявления является объективный процесс использования обществом земельных ресурсов для удовлетворения своих жизненно необходимых потребностей, собственность на землю определяет его сущность. В обществе в процессе непрерывного и многоцелевого использования земель в соответствии с действующими объективными естественными и экономическими законами, его историческим развитием и смены производительных сил и установленным земельным законодательством складывается и изменяется определенная система землепользования /12,с.15/. Как и всякая искусственная система, она является управляемой.

Землепользование как общественное и природное явление целесообразно рассматривать с позиций системного подхода. При изучении проблемы эффективного и устойчивого использования земельных ресурсов целесообразно представить его в виде системы и исследовать на основе системного анализа. Системный подход предполагает «...обособление исследуемого объекта как элемента системы более высокого уровня от окружающей его среды, ..., выявление внутренней структуры, элементов и их взаимосвязей» /13, с. 559/. «При системном подходе экономика страны, отдельные организации рассматриваются как системы, состоящие из структурно и функционально обособленных подсистем, образующих ряд устойчивых иерархических уровней управления для достижения конечной цели. /14, с.74/). «Системный анализ – совокупность методов и средств, позволяющих исследовать свойства и структуру объектов в целом, представив его в качестве системы, подготовить и обосновать управленческие решения» /13, с. 558/. Системный анализ предусматривает специальные приемы, с помощью которых исследуемая система (объект, проблема) расчленяется на подсистемы меньшего уровня, что позволяет значительно легче изучать их во взаимодействии и единстве. Доказано, что системный подход в изучении социально-экономических проблем противоположен локальному и временному решению проблемы. /14, с.69,75/.

В настоящее время в республике отсутствует землепользование как самостоятельная организованная структурированная отрасль деятельности по рациональному и эффективному использованию земельных ресурсов, что негативно отражается на качественном состоянии и эффективности использования земель, особенно, сельскохозяйственного назначения. В /11, с. 83/ рекомендуемая организованная система землепользования, включающая подсистему «объект – земельные ресурсы» и подсистему «управление использованием земельных ресурсов». Система является управляемой, включает семь видов землепользования (соответственно выделенным категориям земель Единого государственного фонда, за исключением категории «земли запаса»).

2. Под управлением понимается процесс воздействия на управляемые системы. Всякие сложноорганизованные управляемые системы для поддержания исходных, заданных параметров, а также целенаправленного достижения их стабильности и устойчивости состояний, объективно требуют управления ими, то есть управление является объективной необходимостью управляемых систем, без управления они в конечном итоге распадаются. В широком смысле под управлением понимается «...процесс поддержания

функционирования или перевода системы из одного состояния в другое посредством целенаправленного воздействия на объект управления с целью изменения его состояния», а в узком смысле «...только как социальное управление» /13, с.654/. Практически одинаковое содержание термина «управление» приводится и в других источниках (например, /15,с.19/,/16,с.136/, /17,с.1388/ и др.). Следовательно, под управлением понимается процесс воздействия на управляемые системы с целью поддержания их в заданном качественном состоянии или перевода их в новое качественное состояние. Управление в совокупности с объектом использования составляет систему изучаемой проблемы.

Вместе с тем, процесс воздействия на системы является сложным и включает разные относительно автономные составляющие, сущность которых до настоящего времени не имеет четкого научного разграничения. Так, в /15, с.19/, говорится, что содержание управления включает помимо перевода системы в новое заданное состояние также и другую его сторону – обеспечение с помощью управления упорядоченности, стабильности и устойчивости управляемой системы. Другие авторы утверждают, что «каждый господствующий класс формирует систему земельных отношений и методы их регулирования», при «этом важнейшим аспектом земельных отношений являются формы управления земельными ресурсами». Далее авторы отмечают, что «Управленческие действия содержат в себе две подсистемы: управление землей, как объектом собственности и как объектом хозяйствования. Если первая подсистема является прерогативой только органов государственной власти, то вторая может осуществляться как государственными, так и ведомственными органами» /12, с. 9,19/. Здесь также имеются в виду два разных понятия – регулирование земельных отношений и управление земельными ресурсами, причем второе как бы является производным от первого /11,с.139/. Правомерно считать, что система управления землепользованием в обществе включает две подсистемы – государственное регулирование земельных отношений и административно-ведомственное (хозяйственное) управление использованием земель.

Государственное регулирование земельных отношений предусматривает радикальные изменения в землепользовании посредством проведения земельной реформы. Оно направлено на создание новой или радикальное изменение существующей системы землепользования в соответствии с происходящими политическими, социально-экономическими и экологическими изменениями в обществе. В основе государственного регулирования земельных отношений лежит собственность на землю, которая

определяет земельную политику общества. Реализация земельной политики осуществляется посредством функций управления землепользованием /2/, /15/, /18/.

Административно-ведомственное (хозяйственное) управление использованием земли включает меры воздействия на систему землепользования с целью поддержания (сохранения) её заданных параметров в процессе её функционирования и обеспечения её стабильного и устойчивого состояния. Под влиянием внешней среды и внутренних сил параметры систем могут отклоняться от заданных, что приводит к снижению эффективности их функционирования, а в отдельных случаях и к их разрушению. Административно-ведомственное управление осуществляется местными органами власти и ведомственными службами на уровне областей и административных районов.

Таким образом, управление землепользованием практически является двухуровневым и включает: государственное регулирование земельных отношений (на уровне страны, общества) и административно-ведомственное (хозяйственное) управление непосредственным использованием земель (на уровне области, административного района). Следовательно, понятие управление землепользованием является сложным понятием, включающим две подсистемы разные по своей сущности и уровню деятельности по обеспечению эффективного использования земельных ресурсов. Управление землепользованием – это сложная система правового воздействия со стороны органов государственной власти и ведомств, связанных с использованием земель, на субъекты землепользования с целью обеспечения использования ими земель в установленном законодательством порядке.

3. «Земельные отношения – это специфическая сфера производственных отношений общества, возникающая между различными классами, слоями, социальными группами и отдельными людьми в области владения и пользования землей как всеобщим условием труда и средством производства» /12, с. 8/. Земельные отношения являются специфической составной частью производственных отношений в обществе. Сущность их определяет форма собственности на землю. Каждый исторический общественный строй устанавливает земельные отношения, отвечающие его интересам. Специфику их определяют многоцелевое использование земли и её незаменимая роль в обществе и особые свойства как средства производства.

В соответствие с основным экономическим законом «соответствие производственных отношений характеру и уровню развития производительных сил» наиболее активным, прогрессивным фактором с точки

зрения своего развития и динамики являются производительные силы общества. Устойчивое экономическое развитие связано с инновационными внедрениями и ресурсосберегающими технологиями, что объективно требует и соответствующего совершенствования производственных отношений. Невершенные производственные отношения сдерживают экономическое развитие. Земельные отношения, как специфическая часть производственных отношений общества, также должны соответствовать уровню развития производительных сил в землепользовании. Невершенные земельные отношения сдерживают экономическое развитие отрасли землепользования и объективно требуют своего реформирования.

Земельные отношения имеют достаточно глубокую политическую, экономическую и социальную сущность. Политическая сущность их обусловлена тем, что сельское население, занимающееся земледелием, составляет значительную часть населения страны, ролью земли в обеспечении Продовольственной безопасности страны, обеспечение поступления валютных доходов от экспорта сельскохозяйственной продукции. Экономическая сущность земельных отношений состоит в том, что земля является средством производства, а в сельском хозяйстве - главным средством производства. Социальная сущность их определяется тем, что использование обеспечивает трудоустройство значительной части населения страны, является метом поселения и размещения жилища, проживания семей и воспроизводства трудовых ресурсов.

В процессе землепользования земельные отношения проявляются в ряде соответствующих форм, причем основной из них является собственность на землю, определяющая сущность земельной политики и самих земельных отношений в обществе /15,12,11/. В Узбекистане для земель сельскохозяйственного назначения не предусмотрена частная собственность, что, считаем, продиктовано рядом факторов политического и социально-экономического и экологического характера (табл.). В политическом отношении такое решение объясняется, во-первых, тем, что земли сельскохозяйственного назначения (и особенно, орошаемые) представляют собой важнейшее и незаменимое основное средство производства в сельском (и лесном) хозяйстве. Во-вторых, эти земли являются материальной основой в обеспечении Продовольственной безопасности страны. Кроме того, государство должно осуществлять контроль не только за состоянием и использованием земель сельскохозяй-

Таблица. Формы проявления земельных отношений в землепользовании

№ пп	Проявление земельных отношений	При разных видах собственности на землю			Влияния на землепользование
		Государственная	Частная	Государственно-частная**	
1.	Собственность на землю				Определяет сущность земельной политики и земельных отношений
2.	Управление землепользованием	Государственно-рыночное*	Преимущественно рыночное	Преимущественно государственное	Определяет характер управления землепользованием
3.	Рентные отношения	Распределение прибавочного продукта на основе дифференциальной ренты 1	Распределение прибавочного продукта на основе полной ренты 1	Распределение прибавочного продукта на основе дифференциальной ренты/ полной ренты	Экономическая форма реализации собственности на землю
4.	Арендные и субарендные отношения	Долгосрочная аренда	Отчуждение работника от земли	Долгосрочная аренда	Определяют формы землепользования
5.	Возникновение, концентрация, разукрупнение, ликвидация земельных участков	Ограничение на площадь арендуемых земельных участков	Тенденция к концентрации земли у крупных землевладельцев	Ограничение на размеры земельных участков	Определяют размеры земельных участков и формы хозяйствования
6.	Отделение непосредственных товаропроизводителей от земли	При долгосрочной аренде и праве на продление её арендатор заинтересован в повышении её качества	При государственной собственности и нет отделения, при частной - имеет место	-	Определяет отношение товаропроизводителей к земле
7.	Водопользование сельскохозяйственное*	Платежи за оросительную воду на основе дифференциальной ренты 1	Платежи за воду на основе абсолютной и дифференциальной ренты	-	Определяет характер платежей за оросительную воду

Примечание: * Наличие рынка права аренды на земли сельскохозяйственного назначения

** Наличие рынка права собственности на земли сельскохозяйственного назначения и рынка права аренды на земли сельскохозяйственного назначения.

*** В орошаемом землепользовании сельскохозяйственного назначения, но и предотвратить их концентрацию у частных собственников с целью осуществления ими спекулятивных сделок с землей.

В-третьих, в условиях дефицита водных ресурсов в странах Центральной Азии, проблемы обоснованного распределения стока основных рек необходимо решать на Межгосударственном уровне. В-четвертых, с целью исключения возможных в рыночных условиях названных рисков, негативно влияющих на эффективное и устойчивое использование земель сельскохозяйственного назначения, в республике необходимо сохранить государственное управление их использованием.

В социально-экономическом отношении к факторам, свидетельствующим в пользу отсутствия частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, целесообразно отнести следующие. Существенная доля сельского населения и незаменимая роль этих земель в обеспечении его занятости; необходимость реализации равноправного доступа всех слоев населения к использованию земель сельскохозяйственного назначения; значительный удельный вклад сельскохозяйственного землепользования и сельского хозяйства в ВВП страны; гарантированное обеспечение продовольствием населения и сырьем промышленности; необходимость обеспечения роста экспортного потенциала сельского хозяйства; необходимость повышения качественного состояния земель на основе инвестиций арендаторов в землю, которые будут окупаться за счет долгосрочной её аренды. В экологическом плане при наличии значительной деградации земель необходимо масштабное государственное участие в мелиорации земель, что в условиях частной собственности на них реализовать будет затруднительно.

Земельные отношения как составная часть производственных отношений в обществе имеют свои следующие особенности /12,с.17/, /11/, /15/:

- соответствие земельных отношений общественному способу производства; действие экономического закона о соответствии производственных отношений уровню развития производительных сил в обществе объективно вызывает необходимость в совершенствовании

производственных отношений, замене их новыми прогрессивными с тем, чтобы они создавали дальнейший простор развитию производительных сил. Земельные отношения, будучи частью производственных отношений, совместно с ними также должны соответствовать общественному способу производства;

- динамичность земельных отношений вытекает из предыдущей особенности; необходимость в совершенствовании производственных отношений объективно определяет изменение (динамику) земельных отношений. Так, в Узбекистане до 1917 года была частная собственность на землю и частная форма её использования; с 1917 г в республике функционировала единая государственная собственность на землю и коллективная форма её использования; с 1991 г. при государственной собственности на землю была введена частная форма её использования; с 2021 года в стране введена частная собственность и аренда на земли несельскохозяйственного назначения и сохранена государственная собственность на земли сельскохозяйст-

венного назначения при развитии арендных отношений /11/, /19/, /20/.

- каждое государство формирует систему земельных отношений и методы их регулирования в наибольшей степени отвечающие интересам своего общества. В Узбекистане в настоящее время земельные отношения в области использования земель не сельскохозяйственного назначения базируются на частной собственности и арендных отношениях. Обеспечена гласность и равная доступность всем слоям населения для приватизации и приобретения права аренды этих земель на открытых аукционах. Земли сельскохозяйственного назначения предоставляются на праве долгосрочной аренды также на открытых аукционах с соблюдением требований гласности и равного доступа к торгам;

- радикальные преобразования социально-экономических условий в обществе, как правило, связаны с преобразованием земельных отношений посредством аграрных реформ /12,с.19/. В Узбекистане преобразования в землепользовании в 1917 и 1991 годах, а также их активизация в 2021 году также начаты с аграрной сферы производства.

Управление использованием земельных ресурсов является сложным понятием и включает две составляющие: государственное регулирование земельных отношений и административно-ведомственное управление использованием земель на региональном и районном территориальных уровнях.

Прерогативой государственного регулирования земельных отношений (ГРЗО) является установление форм собственности на землю, проведение земельных реформ с целью установления оптимальной модели землепользования и/или корректировка существующей, создание рынка земли (в орошаемом земледелии и воды) и совместное с рыночным механизмом регулирование его функционирования, включая ипотечное кредитование. Сущность земельных отношений обуславливается видом собственности на землю, они проявляются в землепользовании посредством ряда форм, как составная часть производственных отношений имеют свои особенности.

Необходимы создание в республике самостоятельной отрасли землепользования, разработка Концепции и устойчивой его модели с учетом действия законов развития природного комплекса и общества в сфере землепользования, четкое определение роли и места сельскохозяйственного землепользования в системе сельского хозяйства.

Функциями административно-ведомственное управления является поддержание принятых параметров системы землепользования и приведение их в заданное состояние в случаях отклонения от заданных параметров, включая обеспечение арендаторов ипотечным кредитованием.

Землепользование республики как сложная управляемая система требует системного подхода в изучении его проблем.

Целесообразно сформировать самостоятельную отрасли деятельности в стране – систему землепользования с соответствующей организационной и функциональной структурой (земельное хозяйство) и развивать фундаментальные исследования в этой области. Устойчивая модель землепользования имеет определяющее значение в обеспечении эффективного и устойчивого использования земель, играет незаменимую роль в обеспечении Продовольственной безопасности страны и повышении экспортного потенциала сельского хозяйства.

Необходимо всесторонне изучить вопросы создания рынка земли (и воды) сельскохозяйственного назначения, включая эффективное функционирование системы ипотечного кредитования.

Рынок прав аренды земли сельскохозяйственного назначения в республике может дать некоторый эффект в использовании земель, но радикального улучшения без решения на государственном уровне основных вопросов предотвращения их деградации ожидать затруднительно.

Литература

1. Земельный кодекс Республики Узбекистан. Ташкент, 1998 (с дополнениями и исправлениями)

2. Чертовицкий А.С., Нарбаев Ш.К., Нурназаров А.Р. Основные задачи земельной реформы в Узбекистане. Ирригация ва мелиорация, 2022. №2
3. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 23 апреля 2018 года, №299 «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка определения границ административно-территориальных единиц, инвентаризации земельных ресурсов и проведении геоботанических обследований пастбищ и сенокосов».
4. Указ Президента Республики Узбекистан от 7 сентября 2020 года №УП-6061 «О мерах по кардинальному совершенствованию системы ведения учета земли и государственных кадастров»
5. Постановление Президента Республики Узбекистан от 7 сентября 2020 года №ПП-4819 «О мерах по организации деятельности агентства по кадастру при государственном налоговом комитете Республики Узбекистан»
6. Указ Президента Республики Узбекистан от 8 июня 2021 года №УП-6243 «О мерах по обеспечению равенства и прозрачности в земельных отношениях, надежной защите прав на землю и превращению их в рыночный актив» (с изменениями от 24.03.2022 г.)
7. Закон Республики Узбекистан «О приватизации земельных участков, не относящихся к землям сельскохозяйственного назначения». Ташкент, 2021 г. 15 ноября.
8. Указ Президента Республики Узбекистан от 18. 02. 2023 г. «О дополнительных мерах по охране и обеспечению рационального использования пастбищ» за №УП-24
9. Постановление Президента Республики Узбекистан от 25 марта 2022 г. «О мерах по повышению плодородия почвы и урожайности, поддержке внедрения новых технологий орошения на хлопковых площадях» за №ПП-179
10. Указ Президента Республики Узбекистан от 2.09.2020 г. «О мерах по дальнейшему развитию шелководства и каракулеводства в Республике Узбекистан» за №6059
11. Чертовицкий А.С., Базаров А.К. Система землепользования Узбекистана. ФАН. Т., 2007- 415 с.
12. Хлыстун В.Н., Пальчиков Ф.И. Земельные отношения и землеустройство. М.: 1984.-278 с.
13. Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. М.: Инфра-М, 2008.- с. 558, 559.
14. Голубков Е.П. Технология принятия управленческих решений.– М.: «Дело и Сервис», 2005.–544 с.

15. Ткачук С.А. Управление земельными ресурсами. Целиноград, 1986.- 92 с.
16. Чертовицкий А.С., Нарбаев Ш.К. Модернизация системы землепользования -Ташкент: ООО «ИЛМ-ЗИЁ-ЗАКОВАТ», 2022 – 357 с.
17. Энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1987. Изд. 4-е. – 1600 с.
18. Варламов А.А. и др. Государственное регулирование земельных отношений. М.: колос,1999. – 264 с.
19. Хусанов Р.Х. Аграрная реформа: тенденция, практика, проблемы. Ташкент: Узбекистон, 1994.-74 с.
20. Чертовицкий А.С., Нурназаров А.Р. Вопросы развития рентных земельных отношений в Узбекистане. ФГАОВО «РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ». Инновационные процессы в сельском хозяйстве». Сборник тезисов XIV Международной научно-практической конференции. Москва, 21-22 апреля 2022 г. Москва, Российский универси- тет дружбы народов. 2022. - с.251 – 255.

NOQISHLOQ XO‘JALIK YERDAN FOYDALANISHLARNI TASHKIL ETISHDA YERLARNI VA ATROF MUHITNI MUHOFAZA QILISH MASALALARI

Sharipov S.R. - katta o‘qituvchi, TIQXMMI MTU

Annotatsiya. Maqolada yerlarni tarmoqlar orasida taqsimlanishi, noqishloq xo‘jalik yerdan foydalanuvchilarni hozirgi holati, ularni tashkil etishdagi murakkabliklar ochib berilgan. Hududlarda noqishloq xo‘jaliklarni tashkil etishda yerlarni va atrof muhitni muhofaza qilish masalalari yer tuzishni loyihalari orqali amalga oshirish yo‘nalishlari ko‘rsatilgan.

Respublikamizda noqishloq xo‘jalik yerdan foydalanishlarni tashkil etish bo‘yicha aniq maqsadga qaratilgan ishlar olib borilmoqda. Shu bilan birgalikda yer munosabatlarini tartibga solishga qaratilgan qonunchilik ba‘zasi ham yaratilgan bo‘lib, amalga oshirilayotgan islohotlar bilan chambarchas bog‘liq holda zaxirasi cheklangan yer resurslaridan samarali foydalanishni tashkil etishni oldimizga muhim masalalardan biri sifatida baholanmoqda.

Noqishloq xo‘jalik maqsadlariga mo‘ljallangan yerlar Respublikamizda ancha katta maydonni egallaydi. Ular o‘z tarkiblariga ko‘ra sanoat va transport korxonalarini, energetika ishlab chiqarish va yordamchi binolar hamda inshootlar