

УДК 332.54 (575.1)

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В УЗБЕКИСТАНЕ

А.С. ЧЕРТОВИЦКИЙ

ТАШКЕНТСКИЙ ИНСТИТУТ ИРРИГАЦИИ  
И МЕЛИОРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы институциональных преобразований в управлении землепользованием Узбекистана с целью достижения наибольшей эффективности использования интеллектуального, производственного и финансового потенциала в обеспечении интегрированного управления использованием земельных ресурсов.

**Ключевые слова:** земля, землепользование, планирование, воспроизводство, продуктивность, управление, функции, министерство, ведомство, преобразования, ответственность.

Непосредственными государственными уполномоченными органами управления землепользованием в Узбекистане являются Государственный комитет по земельным ресурсам, геодезии, картографии и кадастру (Госкомземгеодезкадастр) и Министерство сельского и водного хозяйства (МСВХ). Также полномочия в сфере управления использованием земельных, водных и других природных ресурсов в регионах возложены на советы народных депутатов, возглавляемые главами администрации (хокимиами), которые осуществляют контроль за исполнением законодательства по природопользованию. Функции всех субъектов в управлении землепользованием показаны на рис. 1.

Госкомземгеодезкадастр и МСВХ, а также управления МСВХ (Главное управление водопользования и мелиорации, Главное управление аграрного производства и Управление лесного хозяйства) самостоятельно осуществляют свои планы развития, при этом практически отсутствует должная координация планирования и реализации производственных программ в использовании земельных ресурсов. Производственные подразделения МСВХ, призванные заниматься воспроизводством продуктивности земель, находятся в разных его управлениях, их программы и производственная деятельность слабо координируются. В таких

## IMPROVEMENT OF INSTITUTIONAL STRUCTURE MANagements OF LAND USE IN UZBEKISTAN

A.S. CHERTOVITSKY

In article questions of institutional transformations in management of land use of Uzbekistan for the purpose of achievement of the greatest efficiency of use of intellectual, production and financial potential in ensuring the integrated management with use of ground resources are considered.

**KEYWORDS:** lands, land use, planning, use, reproduction, efficiency, management, functions, ministry, department, transformations, responsibility.

условиях никакое из перечисленных производственных подразделений МСВХ и Госкомземгеодезкадастр практически не несут прямой ответственности за низкое состояние земель и малоэффективное их использование. Считаем, что функции управления землепользованием разных министерств и ведомств должны быть четко разграничены и определены рамки ответственности за эффективное использование земельных ресурсов.

Необходимость борьбы с деградацией земель и выполнения взятых обязательств в соответствии с подписанной в 1994 г. Узбекистаном Конвенции Рио-де-Жанейро по борьбе с опустыниванием (КБО), перед Госкомземгеодезкадастром объективно встала задача создания устойчивого землепользования и обеспечения интегрированного управления этим процессом на основе учета и внедрения принципов эколого-экономического равновесия и рыночной экономики в процессе использования земельных ресурсов.

Основные функции Госкомземгеодезкадастра закреплены в Земельном кодексе, а с учетом создания устойчивого землепользования они будут следующими (без учета функций сектора геодезии, картографии и государственного кадастра):

- разработка Концепции устойчивого землепользования;

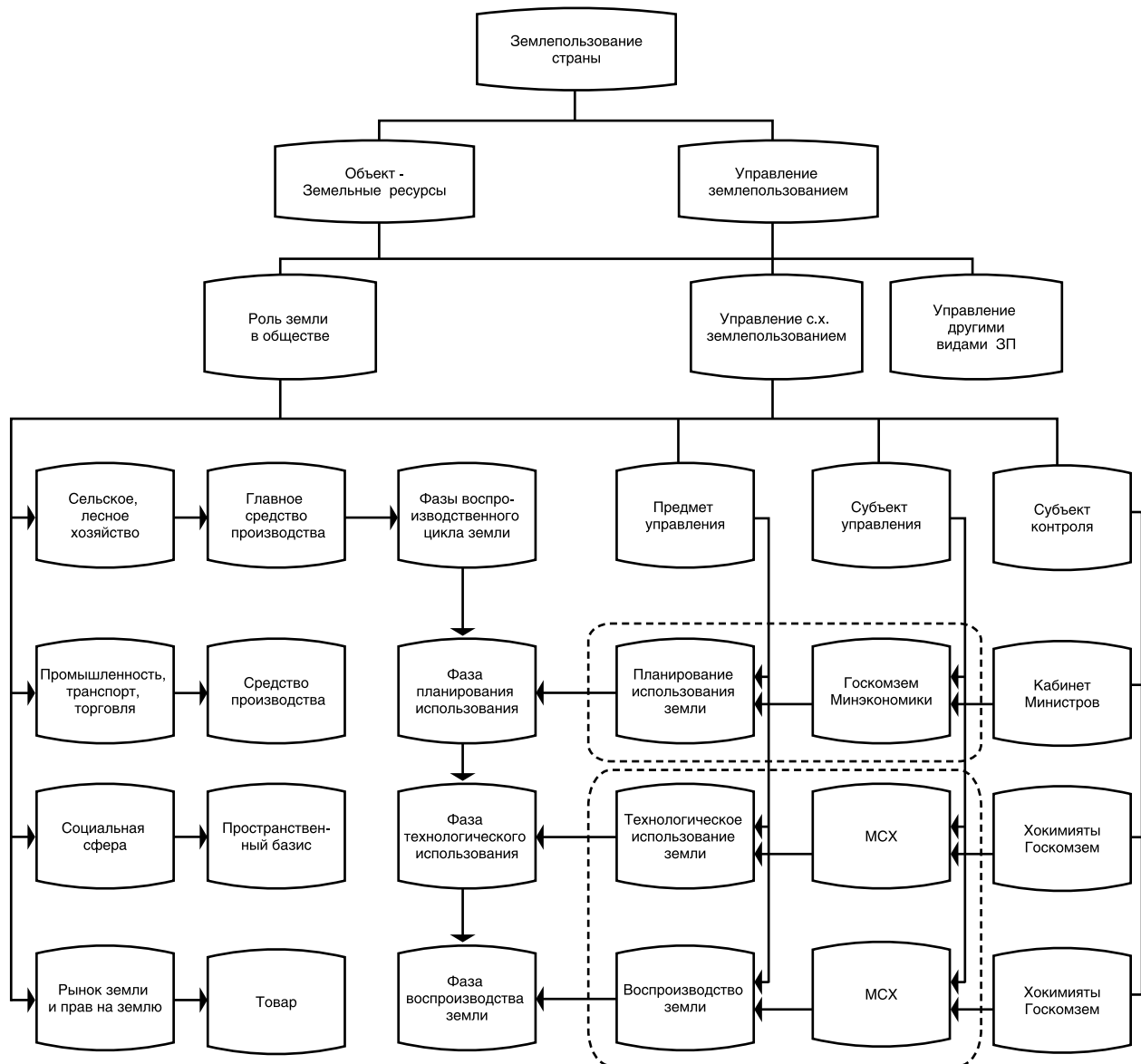


Рис. 1.

Схема управления сельскохозяйственным землепользованием

- прогнозирование использования земельных ресурсов с составлением Генеральной схемы землепользования республики, схем регионов (областей) и районов;
- разработка Программы развития землепользования с указанием источников финансирования мероприятий;
- осуществление координации разработки и реализации другими министерствами и ведомствами программ в области устойчивого управления землепользованием;
- совершенствование земельного законодательства и принятие мер для его полного и неукоснительного соблюдения;
- планирование использования земель с учетом эколого-экономических факторов и внедрения рыночных принципов в землепользование;
- разработка оптимальных моделей землепользования с учетом региональных природно-климатических и экономических условий;
- землеустроительное проектирование с учетом оптимального сочетания природных ландшафтов и агроландшафтов;
- обеспечение полного внедрения принципов арендных земельных отношений и субаренды земли сельскохозяйственного назначения;
- стоимостная оценка права аренды земли и создание рынка права аренды земель сельскохозяйственно-

го назначения, развитие на этой основе ипотеки и создание совместных сельскохозяйственных предприятий (СП) с иностранным капиталом с целью увеличения внутренних и внешних инвестиций в сельское хозяйство;

- реабилитация деградированных орошаемых и пастбищных земель, выбывших из хозяйственного оборота;
- обоснование величины бюджетного финансирования потребностей землепользования, изъятие ее из земельного налога для целей реализации функций землепользования;
- контроль за эффективностью использования и воспроизводства земель;
- осуществление штрафных санкций за неэффективное использование и невоспроизводство продуктивности земель;
- методическое обеспечение организации эффективного использования и воспроизводства продуктивности земель.

Реализация перечисленных функций требует создания соответствующих производственных подразделений в комитете и научно-проектном институте по землеустройству «уздаверлойиха», проведения соответствующих научно-исследовательских работ, надлежащего кадрового обеспечения, специального оборудования. В этой связи в комитете целесообразно создать управление или отдел по правовым земельным вопросам, отдел по вопросам прогнозирования и использования земельных ресурсов с учетом эколого-экономических и рыночных требований, отдел по реабилитации деградированных земель и восстановления инфраструктуры территорий. В НПИ по землеустройству должен быть научно-исследовательский сектор или отдел, отдел разработки схем землепользования, пастбищный отдел, отдел противоэрозионных мероприятий; отдел по землеустройству должен обеспечить проектирование агроландшафтов с учетом экологических требований, проектирование агролесомелиоративных мероприятий, а также проектирование охраняемых природных территорий (ОПТ).

Учитывая сложившееся серьезное положение с деградацией орошаемых и пастбищных земель и необходимость скорейшего решения проблемы их реабилитации, повышения урожайности основных культур, существенного улучшения кормовой базы животноводства и повышения его продуктивности, а также принимая во внимание рост численности населения и возрастающие его потребности в продовольственных продуктах, считаем целесообразным разукрупнить Госкомземгеодезкадастр с выделением самостоятельно Государственного комитета по землепользованию (ГКЗ) с целью более полного и эффективного сосредоточения кадрового потенциала, производственных мощностей ведомства и финансовых ресурсов на решении перечисленных проблем землепользования.

По этим же причинам считаем целесообразным разукрупнить существующее Министерство сельского и водного хозяйства с тем, чтобы кадровый, материальный и финансовый потенциал каждого ведомства был более эффективно использован для решения проблемы эффективного использования земельно-водных ресурсов страны (рис. 1).

Производственные отношения между МСХ и МВХ как самостоятельными министерствами должны строиться сугубо на рыночных принципах. МСХ ежегодно устанавливает обоснованный объем необходимой оросительной воды для сельского хозяйства (с учетом природных рисков) на основе планирования использования земельных площадей и заключает договор с МВХ на поставку этого объема оросительной воды. Каждое бассейновое управление ирригационных систем (БУИС) определяет цену поливной воды как ресурса и организует ее продажу ассоциациям водопользователей (АВП). Закупка воды у БУИС непосредственно АВП обеспечит значительное снижение потерь этого ценного ресурса, эффективность его использования. МВХ с системой его БУИС часть полученных средств от продажи оросительной воды (в качестве абсолютной и дифференцированной ренты I) отчисляет в государственный бюджет, остальные средства направляет на обеспечение функционирования ирригационной системы страны. Поддержание ее в рабочем состоянии включает создание новых и реконструкцию старых ирригационных каналов, строительство и реконструкцию гидротехнических сооружений, в том числе и водохранилищ. Договор должен предусматривать применение штрафных санкций в случае невыполнения МВХ своих обязательств.

МСХ также заключает договор с МВХ на осуществление им гидромелиоративных мероприятий по улучшению (восстановлению) мелиоративного состояния орошаемых земель: проектирование, создание и очистка коллекторно-дренажной сети и отвод минерализованных грунтовых вод за пределы орошаемых массивов. Оплата мелиоративных работ осуществляется за счет средств арендаторов (в соответствии с утвержденными правительством нормативами), которые включаются в издержки производства продукции. Договором предусматривается приемка работы заказчиком с оценкой качества, с возможностью применения штрафных санкций в случае недостаточного качества выполненных работ. Средства от выполненных по заказу мелиоративных работ МВХ направляет на совершенствование коллекторно-дренажной системы страны, приобретение специальной техники, оплату и стимулирование работников системы.

Важнейшей функцией МСХ является обеспечение функционирования сети сервисных служб, предназначенных для предоставления арендаторам услуг по приобретению материально-технических и финансовых (кредиты) ресурсов, контролирует их деятельность.

Производственные затраты на обработку земельных участков, выращивание сельскохозяйственных культур и уборку урожая несут сами арендаторы, которые включаются в себестоимость производства продукции. МСХ доводит до арендаторов объемы производства ими продукции по госзаказу и организует ее закупку.

Чрезвычайно важной функцией МСХ является воспроизводство земель. МСХ должно нести ответственность за восстановление продуктивности земель, планировать и осуществлять необходимые для этой цели мелиоративные мероприятия, контролировать их исполнение и оценивать эффективность. Затраты на те виды мелиоративных мероприятий, которые осуществляются МСХ, изымаются у арендаторов посредством земельного налога в виде дифференциальной ренты II либо через договорные цены.

Функцией МСХ также является организация и контроль деятельности и оказание методической помощи ассоциациям фермерских хозяйств и ассоциациям водопользователей. Арендаторы самостоятельно выращивают сельскохозяйственные культуры, используя при необходимости методические пособия МСХ. АВП определяет объемы потребностей поливной воды для арендаторов на основании их годовых заявок (закупок), ведет учет поливной воды в целом по АВП и для каждого фермерского хозяйства, осуществляет взаиморасчеты за воду с УИС, организует очистку внутривозвратной оросительной сети, поддержание внутривозвратной дорожной сети в рабочем состоянии.

В заключении следует отметить, что включение затрат на воспроизводство продуктивности земель в издержки производства приведет к росту себестоимости продукции растениеводства, что, в свою очередь, вызовет необходимость пересмотра системы оптовых и договорных цен в сторону увеличения последних.

С целью отработки методики и реализации рекомендаций целесообразно, переход к новым институциональным и рыночным отношениям осуществлять поэтапно, отдельно по каждому БУИС.

## ВЫВОДЫ

1. Считаю целесообразным разукрупнить Госкомземгеодезкадастр с выделением из него Комитета по землепользованию, а МСВХ разделить на самостоятельные министерства – МСХ и МВХ для более полного использования интеллектуального, производственного и финансового потенциала в области Устойчивого землепользования.

2. Определить функциями ГКЗ разработку Национальной программы эффективного использования земельных ресурсов и создание устойчивого землепользования, совершенствование земельной законодательной базы, организацию и планирование использования земельных ресурсов, контроль за их

использованием и воспроизводством, а также межведомственную координацию программ по интегрированному управлению устойчивым землепользованием.

Определить функциями МСХ создание для арендаторов сервисных служб и их инфраструктуры, организацию и контроль за технологическим использованием земель и воспроизводством их продуктивности, методическое обеспечение АФХ и АВП.

Определить функциями МВХ обеспечение функционирования ирригационной и коллекторно-дренажной систем в стране, обеспечение МСХ оросительной водой и оказание услуг по восстановлению мелиоративного состояния орошаемых земель на рыночных принципах.

3. Необходимо в Земельном кодексе страны закрепить функции и ответственность каждого ведомства и министерства в сфере управления землепользованием, обеспечивающих четкое определение ответственности каждого из них за недостатки в управлении и принимать соответствующие решения для их устранения.

**Чертовицкий Александр Степанович**  
д.э.н., профессор Ташкентского института ирригации и мелиорации

✉ 100170, Респ. Узбекистан, г. Ташкент, ул. Х. Абдуллаева,  
тел.: +7 (99897) 344-40-28, e-mail: chertovitskiy@rambler.ru