



ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ: ОПЫТ СТРАН МИРА И УЗБЕКИСТАНА

Институт
прогнозирования и
макрэкономических
исследований

Подготовлено
Проектом по
вопросам
структурных
преобразований в
отраслях реального
сектора экономики

Оглавление

I. Зарубежный опыт земельных реформ	2
1.1. Опыт стран Северо-Восточной Азии.....	2
1.2. Опыт стран СНГ	9
II. Ключевые меры и механизмы земельных реформ в Узбекистане ...	13
2.1. Начальные этапы земельной реформы в годы независимости	13
2.2. Новый этап коренной земельной реформы	15
III. Выводы и рекомендации	20

I. Зарубежный опыт земельных реформ

1.1. Опыт стран Северо-Восточной Азии¹

Наибольшего успеха в перераспределении сельскохозяйственных земель и формировании собственности на землю среди азиатских стран достигли **Китай, Япония и Южная Корея**. Опыт этих стран конца 40-х – начала 50-х гг. прошлого века представляет собой наглядный пример того, как, благодаря продуманным реформам, можно значительно повысить производительность такого важного природного ресурса, как земля.

Исходные условия

В период Второй мировой войны особенностями развития этих доиндустриальных государств являлось **растущее население**, проживающее в основном **в сельской местности**, и **низкий уровень жизни**. Рыночные силы только начинали получать свободу действий. В этот период спрос на землю рос быстрее, чем ее предложение, и поэтому **землевладельцы постоянно увеличивали арендные ставки**.

Такая ситуация обусловила **три ключевых фактора**, которые ограничивали деятельность земельных арендаторов:

- жесткая арендная плата за землю;
- большие затраты на необходимые материалы, удобрения и ирригацию;
- слабые гарантии на владение землей.

В таких условиях **арендаторы были не в состоянии** вкладывать инвестиции (например, в улучшение ирригации или покупку удобрений). Как следствие, продуктивность, иными словами, **урожайность земли оставалась крайне низкой**.

Сами **землевладельцы были не заинтересованы** вкладывать в рост урожайности земли. Их деятельность по предоставлению земли в аренду, вкупе с возможностью беспрепятственно экспроприировать заложенные участки в счет невыплаченных долгов, стала самым легким источником дохода.

Вставка:

Кроме того, землевладельцы занимались еще и **ростовщичеством**. К примеру, в Японии малоимущие хозяйства, в основном арендаторы земли, были вынуждены продавать свой урожай риса сразу после сбора, когда рынок был переполнен, а цены были низкими. Пользуясь этим, зажиточные землевладельцы скупали рис, хранили его и продавали позднее по более выгодным ценам, а затем ссужали деньги под проценты тем, кто продал товар рано и остался без средств к существованию. Это привело к тому, что в 1920 – 30-е гг. фермерский долг в Японии вырос **в восемь раз**.

¹ Составлено по книге «Азиатская модель управления: Удачи и провалы самого динамичного региона в мире», Джо Стадвелл; пер. с англ. – М. 2021., с. 41-134.

Перечисленные проблемы наносили заметный ущерб сельскому хозяйству перечисленных стран.

Программы земельных реформ

В последующие годы в этих странах был реализован ряд программ перераспределения земли. При этом всегда преследовалась **цель** – разделить доступные сельскохозяйственные земли **на равных основаниях** и вовлечь в этот процесс **всех сельских тружеников**. При перераспределении всегда старались учесть неравномерность качества земель.

Земельная политика, таким образом, предполагала **создание равных условий** и прав для всех членов общества. Благодаря такой политике сформировалось **мелкое семейное фермерство**, при котором семьи из пяти или шести человек возделывали участки размером не более одного гектара.

Обеспечив фермерские семьи равным количеством земли для возделывания, правительства создали, можно сказать, лабораторные условия для почти **идеальной конкуренции**. Такая конкуренция охватила множество участников без каких-либо ограничений.

Однако, только равного распределения земли было бы недостаточно для достижения тех прорывных результатов, которые были получены этими странами. Правительства понимали, что для преуспевания мелкие фермеры нуждаются **не только в собственных полях**, но и **в инфраструктуре**, способной распространять знания, предоставлять маркетинг и кредиты, что позволит семейным хозяйствам выдержать конкуренцию.

Поэтому, помимо распределения земель, существенную роль сыграли **дополнительные меры поддержки** со стороны государства:

- Субсидирование сельскохозяйственных кредитов;
- Создание инфраструктуры для поставки удобрений и семян, для организации хранения урожая;
- Строительство оросительных систем;
- Создание институтов маркетинга;
- Организация консультационных центров;
- Реализация программ аграрного образования;

Таким образом, каждая семья получила свой небольшой капитал – **землю**, а также возможность **доступа к технической поддержке, кредитам, рынкам** и потому соревновалась со своими соседями на совершенно равной основе.

Китай

В Китае на начало реформ помещики и зажиточные крестьяне, которые составляли менее 10 % сельского населения, владели от 70 до 80 % земель и жестоко эксплуатировали крестьян. Батраки, бедняки, середняки и прочие, которые составляли

свыше 90 % сельского населения, владели только 20-30 % земли, занимаясь непосильным трудом.

Масштабные земельные реформы начали проводиться во второй половине 1940-х годов. Они приносили свои плоды до середины 1950-х годов, т.е. до момента, когда началась массовая коллективизация.

Первым делом была **введена более прогрессивная система налогообложения**, при которой, вместо изъятия фиксированной части любого произведенного продукта, государство освободило крестьян от налога на исходную долю производства, а оставшуюся долю подвергло сборам исходя из средних урожаев в данной местности. Поэтому любой труженик, превысивший средние показатели, оставался в выигрыше.

Также была введена **семейная собственность на землю**, что способствовало созданию мелких семейных фермерских хозяйств и росту их заинтересованности в повышении эффективности земельных ресурсов.

Важным подспорьем стало появление **групп взаимопомощи** для совместного использования техники и тягловой силы.

Государство также оказывало поддержку в **мелиорации и орошении сельских земель**, никогда не проводившихся во времена аренды.

В этот период появились **сельские кооперативные банки**, которые предоставляли кредиты фермерам.

В результате, в период второй половины 1940-х и первой половины 1950-х годов в Китае наблюдался очень значительный рост сельхозпроизводства. По разным данным прирост составил от **40** до **70%**. Бум в развитии сельского хозяйства повлек за собой всплеск развития текстильной отрасли, ремесел и обрабатывающей промышленности.

Вставка

Однако в последующем чрезмерная увлеченность крупными масштабами и марксистскими догмами свели на нет значительную часть прогрессивных достижений, полученных Китаем за счет семейного фермерства. С тех пор Китай стал испытывать огромные экономические трудности, пока революционер (и сын землевладельца) Дэн Сяопин не пришел к власти в 1978 г. и не открыл заново, какие выгоды способен принести семейное фермерство для развивающейся страны.

Особое внимание стоит обратить на **опыт Тайваня**.

В Тайване земельные реформы начались в конце 1940-х – начале 1950-х годов. **В первую очередь**, был **принят закон**, ограничивающий арендную плату суммой, составляющей **37,5 %** от стоимости урожая. **Во-вторых**, от землевладельцев потребовали заключать с арендаторами **письменный договор** сроком минимум на шесть лет. Согласно договору, требования о возврате земли в собственность карались обременительными штрафами.

В последующем, была введена экспроприация излишков земель при занимаемой площади более трех гектаров и объявлена **распродажа конфискованных земель** в рассрочку более чем на 10 лет. В результате, к концу 1950-х годов 140 тыс. семей обладали участками в среднем по полгектара. Это существенно повысило стимулы к повышению эффективности и урожайности возделываемых участков.

Действенным механизмом реализации земельной реформы стало **создание комитетов арендаторов**. Совместное участие в этом процессе арендаторов, землевладельцев и владельцев ферм помогло предотвратить широкое распространение случаев увиливания от выполнения закона. Именно **участие населения** в процессе осуществления земельной реформы стало залогом ее успеха на Тайване.

Со временем, к **1960-м годам**, накопленные знания, опыт и финансовые возможности позволили развивать **выращивание новых прибыльных и трудоемких культур**, расширяя экспорт и создавая еще больше рабочих мест для растущего населения.

Благодаря проведенным реформам были достигнуты следующие **результаты**:

1. Если в **1945 г.** чуть более **30 %** сельскохозяйственных земель обрабатывалось непосредственными владельцами, то к **1960 г.** эта доля составила уже **64 %**.
2. В 1950-х гг. **урожайность** традиционных сельскохозяйственных культур, таких как рис и сахарный тростник, увеличилась в **полтора раза**, а специализированных овощей и фруктов – **удвоилась**.
3. Помимо всего прочего, проведенная земельная реформа оказала положительный структурный эффект в **распределении доходов**. В результате перераспределения земель, доля **доходов населения от собственности снизилась** (за счет того, что уже меньше людей арендовали землю), а **доходы, получаемые от текущей деятельности** сравнительно **повысились**. Соответственно, совокупные доходы стали различаться менее значительно. Коэффициент Джини² за 15 лет реформ сдвинулся с 0,56 до 0,33.
4. Рост доходов и численности населения стимулировал спрос на потребительские товары, что придало импульс **развитию промышленных отраслей**. Стали создаваться производства по переработке тростникового сахара, грибов, спаржи, тропических фруктов и других культур. В дальнейшем стало развиваться и текстильное производство. Более того, вклад сельского хозяйства в экономику страны оказался настолько большим,

² Стандартный показатель равенства доходов, где ноль означает полное равенство, а единица – абсолютное неравенство.

что правительство смогло извлечь из него значительные финансовые ресурсы для дальнейшего развития и индустриализации страны.

Япония

Ко времени Второй мировой войны почти половина пахотных земель Японии была сдана в аренду, и 70 % японских фермеров работало на частично или полностью арендованных полях, что не создавало стимулов для повышения урожайности. Несмотря на глобальную экономическую депрессию, арендная плата не опускалась ниже 50–60 % от общей стоимости урожая. Продуктивность сельского хозяйства была крайне низкой.

Период активных земельных реформ в Японии пришелся на 1947-1948 годы. В этот период был принят **Закон о сельскохозяйственной земле**. Законом была установлена **предельная площадь** для одного фермерского хозяйства – не более трех гектаров. Началось массовое перераспределение сельскохозяйственных земель. Законом были введены **ограничения на продажу земли** по завершении реформы. Также, земля не возвращалась в аренду.

Ключевым механизмом реализации реформ стало **создание земельных комитетов**, где местные арендаторы и владельцы ферм преобладали по численности над землевладельцами. Комитеты обладали юридической властью в реализации процесса земельных реформ и перераспределения земли.

Значительные средства были вложены правительством на **развитие сельской инфраструктуры**,

Фермерам было предоставлено множество различных **субсидий и дотаций**. Также, через сельские кооперативы предлагались кредиты с относительно низкой процентной ставкой.

Правительство оказывало поддержку также в вопросах **развития навыков и получения знаний** фермерами. На каждое село было выделено в среднем по одному консультанту.

В результате реформ почти **40 %** пригодных для обработки земель в Японии сменили хозяев, и к середине 1950-х гг. в аренде оставалось **менее 10 %** сельскохозяйственных угодий. Большинство арендных платежей исчезло.

Производство и потребление на селе в начале 1950-х гг. намного превысили предвоенный уровень. **Сельхозпроизводство** в Японии с 1955 по 1970 годы устойчиво **росло на 3 % в год**. Япония стала покрывать свои потребности в продуктах питания.

В 1955 г. аграрный сектор обеспечивал **занятость 40 %** населения Японии и почти **20 % национального дохода**.

Для справки:

У Японии самая низкая доля возделываемой земли по сравнению с любой страной Восточной Азии – всего **14 %** от общей площади. Даже в Южной Корее обрабатывается 20 % земли, а на Тайване – 25 %.

Проведение более основательной и длительной земельной реформы, которая ориентировала аграрную экономику на повышение урожайности, а не на доходы от аренды, подготовило почву для **японского экономического чуда**.

Южная Корея

В дореформенной Южной Корее менее 4 % домохозяйств владели 55 % сельскохозяйственных угодий, в то время как насчитывалось четверть миллиона безземельных семей, арендовавших необработанные участки. К концу колониального периода в 1945 г. большинство местных фермеров были исключительно арендаторами.

Перераспределение земель в Корее началось в 1947 году и было организовано Американским военным правительством. Изначально это перераспределение затронуло лишь 10% возделываемых земель, но уже одно это повысило энтузиазм населения.

В 1948 г. Южная Корея стала суверенным государством, и уже в следующем году новый корейский парламент одобрил **законопроект об основательной земельной реформе**. Эта реформа принесла определенные положительные результаты, но в целом не была столь успешной.

Лишь начиная с **1961 года** начали предприниматься кардинальные меры, которые дали ощутимые результаты. Так, правительство **повысило закупочные цены на рис и увеличило инвестиции** в сельскую инфраструктуру и отечественные заводы по производству удобрений.

В результате поддержки, оказанной государством в 1960–70-х гг. семейным фермам, в Корее ощутимо возросли урожаи. За 20 лет производство риса увеличилось в среднем от **3 тонн до 5,3 тонн с гектара**.

Сельское хозяйство в значительной степени стало способствовать экономическому благополучию:

- **обеспечивало рабочими местами** огромное число людей до тех пор, когда их оказалась готова принять промышленность;
- **обеспечивало дешевое пропитание** для городских рабочих через субсидируемые государством закупки;
- **предотвратило** возможную серьезную **зависимость страны от импорта продовольствия**.
- создало значительный **внутренний спрос** на первоначальную продукцию корейских промышленников.

Итоги земельной реформы в странах Северо-Восточной Азии

Итак, **земельные реформы** в перечисленных странах **в сочетании с необходимой институциональной поддержкой** способствовали созданию нового типа рынка, на котором владельцы небольших семейных ферм были

мотивированы инвестировать свой труд и создаваемую ими прибавочную стоимость в максимальное увеличение производства.

Как следствие, во всех перечисленных странах резко **увеличилась урожайность** и **возросли объемы производства сельхозпродукции**. В первые 10–15 лет с момента перехода к мелкому семейному сельхозпроизводству в успешных государствах Восточной Азии рост валового объема продовольственной продукции составил от **50 %** до **75 %**.

Кроме того, форма мелкого, трудоемкого фермерства, а по сути, семейного огородничества, **позволила обеспечить занятость** растущего населения.

Вставка:

По словам Майкла Липтона, британского экономиста, специализирующегося на сельской бедности в развивающихся странах, «**в ранний период экономического развития**, когда рабочей силы в избытке, а возможности для денежных накоплений ничтожны, мелкое фермерство особенно перспективно, поскольку является частью экономики, в которой потенциально скудные инвестиционные ресурсы будут поддержаны щедрыми затратами человеческого труда».

Именно понимание этой особенности обусловило выбор правительствами стран курса земельной реформы и побудило сделать при этом ставку на мелкое фермерство.

Кроме того, возросший объем сельхозпроизводства помогал не только удовлетворять потребности стран в сельхозпродукции и обеспечивать продовольственную безопасность, но и осуществлять экспорт, тем самым получая валютные средства и расплачиваться за импортные технологии, необходимые для **индустриализации**.

Возросшая сельскохозяйственная продуктивность затем трансформировалась в **рост доходов** и **покупательской способности** сельского населения. Это привело к **увеличению спроса на товары**, производимые развивающимся промышленным сектором.

Вставка:

К примеру, **японские Toyota и Nissan** в период после Второй мировой войны и бума сельхозпроизводства стали создавать надежные автомобили и маленькие грузовики для грунтовых дорог. **Honda** стала производить двигатели мощностью 50 лошадиных сил, которые пользовались большим спросом и использовались для переделки велосипедов в мотоциклы. Позже уже **китайские фирмы** пережили подъем благодаря поставкам на сельские рынки крышных солнечных водонагревателей и уцененных систем мобильной телефонии, использовавших существующую инфраструктуру стационарной связи.

Таким образом, **сочетание земельной реформы с мерами институциональной поддержки** на начальном этапе развития сыграло ключевую роль в успехе развития аграрного сектора стран Северо-Восточной Азии. Это, в свою очередь, создало импульс для **дальнейшей индустриализации** стран.

1.2. Опыт стран СНГ

Казахстан

Продовольственные затруднения Казахстана конца 40-х начала 50-х годов привели к поискам властями путей выхода из послевоенного кризиса. Были необходимы коренные изменения всей экономической системы для поднятия сельского хозяйства. Поэтому, увеличение объёма продукции было решено достигнуть путем механического расширения посевных площадей.

В связи с этим, с **1954 г.** на территории северных районов Казахстана начали осуществляться реформы по **освоению целинных земель**, связанных с введением в землепользование новых неосвоенных территорий. На этот процесс ушло 11 лет. В результате проведенных земельных реформ были достигнуты следующие *положительные результаты*:

- **крупный приток квалифицированных трудовых ресурсов** на новые земли в первые три года (1954-1956 гг.) достиг более 640 тыс.чел (в частности механизаторов);
- **повысился уровень технической оснащенности сельского хозяйства**: на целинных полях работало в 5 раз больше тракторов, чем в начале 50-х годов, а комбайнов и грузовых машин – в 6 раз;
- **повышение производительности сельского хозяйства**: за период 1954-1960 гг. на территории Казахской ССР было распахано порядка 25 млн.га не возделываемых ранее земель, что привело к резкому увеличению показателей сельскохозяйственного производства. Так, если в 1954 г. на целине собрали 27,1 млн.тн. зерна (31,7% от общего объема собранного урожая зерна в СССР), то в 1960 г. было собрано почти 59 млн.тн зерна, что составляло 47,2% от общего объема урожая;
- **социальная инфраструктура на селе**: появились десятки новых поселков и городов, возведено порядка 750 школ, более 19 млн м² жилья.

Наряду с положительными моментами в вопросе освоения целинных земель были и свои *недостатки*. Это бездорожье, высокие затраты на переброску техники, горючего, стройматериалов, отсутствие зернохранилищ. А климатические риски (засуха, пыльные бури, ветровая и водная эрозии) имели по своей сути разрушительные последствия для экономики Центральной России и обрекли Казахстан на «экологическую катастрофу».

Следующий важный период земельных реформ в Казахстане начался с получения им суверенитета и независимости.

- **1 этап (1990-1993 гг.)** начался с принятия таких законов, как закон «О крестьянском хозяйстве», «Земельный кодекс», «О земельной реформе», «О земельном налоге». В качестве основных направлений проведения земельной реформы на первом этапе было следующее: 4

3 Е. Федотов, Плюсы и минусы освоения целины / 13 января 2021 г. Доступно по ссылке: <https://worldnan.kz/blogs/plyusy-i-minusy-osvoeniya-tseliny>

4 Р. Умербаева, Земельные преобразования в Республике Казахстан в условиях рыночных отношений / Вестник КазНУ, 2009. Доступно по ссылке: <https://articlekz.com/article/6869>

- создание специального земельного фонда местных органов власти с целью последующего его перераспределения в интересах более эффективного использования земель;
- передача части земель из специального фонда в ведение городских органов власти для сельскохозяйственного производства;
- предоставление земель в пожизненное наследуемое владение гражданам Казахстана для ведения крестьянского и личного подсобного хозяйства, животноводства, садоводства, строительства и обслуживания жилого дома, дачного строительства, занятия традиционными народными промыслами и ремеслами;
- перераспределение земель в случаях преобразования колхозов, разгосударствления и приватизации совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий;
- установление и уточнение границ сельских населенных пунктов и их земельно-хозяйственное устройство;
- оформление и переоформление документов на право владения и право пользования земельными участками.

- **2 этап (1994-1995 гг.)** связан с подготовкой к переходу от исключительной государственной собственности к частной собственности на землю.

- **3 этап** является поворотным в формировании правовых основ рыночных земельных отношений. Получил начало с принятия **Конституции РК** от 30 августа **1995 г.** и **Указа Президента РК “О земле”** от 22 декабря **1995 г.** Как следствие этого, в республике принципиально изменились состав субъектов земельных правоотношений и структура землепользования. Значительно сократилась доля земли, находящаяся в землепользовании государственных юридических лиц, тем самым была устранена монополия государства на землю, и созданы предпосылки для дальнейшего развития рынка земли в стране.

- **4 этап** земельных реформ связан с принятием закона **«О земле»** от 24 января **2001 года** и направлен на обеспечение прав на землю, расширение института арендных отношений и залоговых операций, обеспечение регистрации прав на землю.

- **5 этап** берет свое начало с принятия **Земельного кодекса от 20 июня 2003г.** и содержит принципиальные новшества относительно целого ряда институтов земельного права. В рамках Земельного кодекса **частная собственность на землю** сельскохозяйственного назначения стала законодательно закреплена и позволяла либо приобрести сельхозземлю в частную собственность, либо обрабатывать их на правах долгосрочной аренды до **49 лет**.

В 2015 г. были внесены изменения в Земельный кодекс, в рамках которых была **исключена возможность предоставления сельхозземель в аренду казахстанцам до 49 лет.** Нововведением было предусмотрено предоставление сельхозземель казахстанцам только **на правах частной**

собственности. Для этого действующие землепользователи обязаны были выкупить сельхозземли в частную собственность на условиях единовременной оплаты с 50%-ой скидкой от кадастровой стоимости, либо 10-летней рассрочки по выкупу полной стоимости земли у государства.

В 2016 г. Указом Главы государства был введен мораторий на действие отдельных статей Земельного кодекса, предусматривающий следующие ограничения:⁵

- запрет на предоставление права аренды на сельхозземли иностранцам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;
- запрет на продажу в частную собственность и предоставление в аренду сельхозземель совместным предприятиям, имеющим долю иностранного участия в уставном капитале;
- запрет на предоставление права частной собственности казахстанцам на сельхозземли;
- запрет на отчуждение права аренды земель сельхозназначения без выкупа у государства.

Стоит отметить наличие четкой процедуры изъятия земельных участков в Казахстане, которое допускается только в исключительных случаях:

- 1) международные обязательства, вытекающие из международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан;
- 2) предоставление земель для нужд обороны и национальной безопасности, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, создание и функционирование специальных экономических зон;
- 3) обнаружение и разработка месторождения полезных ископаемых;
- 4) строительство (реконструкция) автомобильных и железных дорог, строительство (реконструкция) аэропортов, аэродромов, объектов аэронавигации и авиатехнических центров, объектов железнодорожного транспорта, мостов, метрополитенов, тоннелей, объектов энергетических систем и линий электропередачи, линий связи, объектов, обеспечивающих космическую деятельность, магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей, реализация концессионных проектов, объектов общего пользования населенных пунктов;
- 5) исполнение генеральных планов населенных пунктов в части строительства объектов, подпадающих под перечень исключительных случаев, установленных настоящей статьей, а также строительство

⁵ Лариса Дмитрюк, Земельная реформа в РК: использование сельхозземель, мораторий и госконтроль / 25 марта 2021. Доступно по ссылке: <https://strategy2050.kz/ru/news/zemel'naya-reforma-v-rk-ispolzovanie-selkhozzemel-moratoriy-i-goskontrol/>

объектов, предусмотренных документами Системы государственного планирования Республики Казахстан, за счет бюджетных средств.

Азербайджан

На момент начала коренных земельных реформ в Азербайджане, в начале 1990-х годов, наблюдался резкий спад в уровне сельскохозяйственной продукции. Причиной являлось то, что материально-техническая база была практически полностью разрушена. Поскольку Азербайджан потерял свои связи на мировом рынке, как и все другие советские государства, одним из наиболее важных аспектов улучшения стало создание и осуществление новой земельной политики и реформ.

Земельные реформы в Азербайджане начались **с 1995 года** и представляли собой **ряд последовательных законов**, разработанных и принятых Государственной комиссией по аграрным реформам (ГКАР).

Основной целью реформы было **изменение форм собственности на землю**. В частности, ставилась задача перехода от государственных и коллективных хозяйств к частной собственности на землю. Ставилась также задача обеспечения населения страны местными сельскохозяйственными продуктами и повышения уровня жизни и благосостояния.⁶

Таким образом, в период 1995-2003 годов проводилась активная политика реформирования и укрепления новых земельных отношений.

16 июля 1996-го года был принят **Закон «О земельной реформе»** Азербайджанской Республики. Этот закон определил основы и правила проведения земельной реформы в Азербайджанской Республике. Согласно новому закону на основе единого земельного фонда Азербайджана было создано три вида собственности: **государственная, муниципальная и частная**.

В ходе проведения земельной реформы в основном были **приватизированы пахотнопригодные и качественные земли**. В то же время, были установлены **исключительные права** купли-продажи, дарения, передачи в аренду или пользование, наследования, залога земли, находящейся в собственности физических и юридических лиц.

Кроме того, земля была передана земледельцам **на безвозмездной основе**. В итоге почти 3 млн. 500 тыс. человек превратились в земельных собственников.

В результате проведения земельной реформы усилились темпы развития сельского хозяйства, увеличилось производство сельскохозяйственной продукции, наметились улучшения в материальном состоянии производителей и условиях производственной деятельности.⁷

⁶ Economic Diversification in Azerbaijan / China Institute of International Studies., 2018.

⁷ Низамзаде Т.Н., Рамазанова С.И., Проведение земельной реформы в Азербайджане и ее результаты / Бакинский государственный университет, Азербайджан, г. Баку, 2014.

II. Ключевые меры и механизмы земельных реформ в Узбекистане

Земельные реформы в Узбекистане носят характер последовательных и поэтапных преобразований земельных отношений. При этом, серьезные сдвиги в этом направлении наблюдаются в последние годы.

Отдельного внимания в вопросе земельных отношений требует такой аспект, как собственность на землю.

В статье 55 Конституции Республики Узбекистан указано, что земля и другие природные ресурсы являются **общенациональным богатством**, подлежат рациональному использованию и охраняются государством.⁸

При этом, согласно **статье 214 Гражданского кодекса** «земля находится в **республиканской собственности**». Также отмечено, что «имуществом, находящимся в республиканской собственности, распоряжаются Олий Мажлис Республики Узбекистан, Президент Республики Узбекистан, Правительство Республики Узбекистан или уполномоченные ими органы, если иное не предусмотрено законодательством». При этом, «объекты республиканской собственности могут быть отчуждены в частную собственность в порядке и на условиях, установленных законодательством».⁹

Кроме того, **статьей 19 Закона «О собственности в Республике Узбекистан»** также закреплено **исключительное право собственности Республики Узбекистан на землю** (за исключением земель, предоставленных в собственность в случаях, порядке и на условиях, предусмотренных законодательством).¹⁰

2.1. Начальные этапы земельной реформы в годы независимости

В начале 90-х годов XX века большая часть населения Узбекистана проживала в сельской местности. Поэтому в тот период аграрная реформа являлась одной из приоритетных. Соответственно, это коснулось и земельных отношений. Началась масштабная **приватизация и ликвидация государственных и коллективных предприятий** аграрной сферы. Кроме того, населению стали выделять **участки орошаемой земли в качестве личных приусадебных участков**.

Также в этот период была осуществлена приватизация объектов торговли и сферы услуг вместе с **земельными участками, на которых они**

⁸ Конституция Республики Узбекистан, принята 08.12.1992 г. ВС РУз, в редакции Закона РУз от 24.04.2003 г. N 470-II.

⁹ Гражданский кодекс Республики Узбекистан, введен в действие с 01.03.1997 г.

¹⁰ Закон Республики Узбекистан от 31.10.1990 г. № 152-XII «О собственности в Республике Узбекистан».

размещены¹¹. Позднее, право собственности на земельные участки было закреплено статьей 18 **Земельного кодекса**¹².

В 1998 году был принят Закон **«О сельскохозяйственном кооперативе (ширкате)»**¹³. Законом была установлена коллективная кооперативная собственность на средства производства и на продукцию. Каждому члену товарищества выделялась **доля в виде земельного пая**. Деятельность ширката основывалась на договоре семейного (коллективного) подряда.

Кроме того, создавались **дехканские хозяйства**. Их деятельность регулировалась **Законом «О Дехканском хозяйстве»**¹⁴.

Вставка

Дехканское хозяйство – это мелкое семейное товарное хозяйство, в котором **приусадебный земельный участок** передается главе семейства **в пожизненное владение**, а продукция выращивается и реализуется личным трудом членов семьи.

В последующем, начиная с 2003 года были организованы **фермерские хозяйства** путем ликвидации некоторых сельхозкооперативов (как правило, убыточных и низкорентабельных). Земельные участки предоставлялись фермерам «на конкурсной основе в долгосрочное, до пятидесяти лет, арендное пользование с правом наследования в течение срока аренды»¹⁵. Кроме того, личные подсобные хозяйства на селе были преобразованы в **дехканские хозяйства**.

С 2006 года начался II этап приватизации земли в Узбекистане. Предусматривалось предоставление **прав собственности на участки, занятые зданиями, сооружениями и объектами производственной инфраструктуры, а также индивидуальными домами**¹⁶. Однако эта реформа не дала результата, так как по законодательству не было особой разницы в гарантиях прав на землю у собственников и не собственников.

Во-первых, собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земли одинаково платили земельный налог (для арендаторов внесение арендных платежей по ставке земельного налога признавалось его уплатой). Таким образом, экономического смысла выкупать землю не было.

Во-вторых, статус собственника не давал гарантий сохранности земельного участка. Собственники, и не собственники одинаково не были защищены от одностороннего изъятия (выкупа) земли для государственных и общественных нужд.¹⁷

¹¹ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 11.04.1995г. №126 «О порядке реализации в частную собственность объектов торговли и сферы обслуживания вместе с земельными участками, на которых они размещены, и земельных участков в пожизненное наследуемое владение».

¹² Земельный кодекс Республики Узбекистан, введен в действие с 01.07.1998 г.

¹³ Закон Республики Узбекистан от 30.04.1998 г. № 600-1 «О сельскохозяйственном кооперативе (ширкате)».

¹⁴ Закон Республики Узбекистан от 30.04.1998 г. № 604-1 «О дехканском хозяйстве».

¹⁵ Указ Президента Республики Узбекистан от 24.03.2003 г. №УП-3226 «О важнейших направлениях углубления реформ в сельском хозяйстве».

¹⁶ Указ Президента Республики Узбекистан от 24.03.2003 г. №УП-3780 «О приватизации земельных участков, занятых зданиями и сооружениями юридических лиц и граждан».

¹⁷ https://www.norma.uz/nashi_obzori/nujna_li_chastnaya_sobstvennost_na_zemlyu

2.2. Новый этап коренной земельной реформы

В период после 2017 года начался этап активных преобразований земельных отношений.

С 2019 года в Узбекистане **введена частная собственность на землю**.¹⁸ С этого года установлен порядок, в соответствии с которым физические и юридические лица получили возможность приватизировать свои земельные участки (несельскохозяйственные).

Физические лица – граждане Узбекистана получили право приватизировать земельные участки, предоставленные им для индивидуального жилищного строительства и обслуживания жилого дома.

Также, **юридические лица – резиденты Узбекистана** получили право приватизировать земельные участки, на которых расположены принадлежащие им на правах собственности или приватизируемые ими здания и сооружения, объекты производственной инфраструктуры, а также прилегающие к ним земельные участки в размерах, необходимых для осуществления производственной деятельности.

Кроме того, Указом закреплено, что земельные участки, приватизированные физическими и юридическими лицами – резидентами Узбекистана, являются **частной собственностью** (объектами гражданского оборота) и **неприкосновенны**, а также **защищаются государством** в соответствии с законом «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников».

Процесс приватизации происходит через подачу заявки на приватизацию земельных участков через Центры госуслуг или через Единый государственный интерактивный портал (my.gov.uz).

Реформы коснулись и земель сельскохозяйственного назначения. Так, с **1 апреля 2021 года** земли сельскохозяйственного назначения выделяются **только на основе права аренды**¹⁹. При этом дехканские хозяйства могут осуществлять свою деятельность на земельных участках, которые ранее были предоставлены на праве пожизненного наследуемого владения, т.е. до вступления в силу новой редакции Закона «О дехканском хозяйстве». Это означает, что отныне земли сельхозназначения не выдаются на правах пожизненного наследуемого владения, а только на правах аренды, при этом ранее полученные права владения сохраняются. Выделение земельных участков в аренду осуществляется по итогам открытых электронных конкурсов, в которых могут участвовать производители всех видов сельхозтоваров.

С 1 августа 2021 года введен порядок²⁰, предусматривающий **выделение земельных участков**:

¹⁸ Указ Президента Республики Узбекистан от 10.01.2019 г. № УП-5623 «О мерах по коренному совершенствованию процессов урбанизации».

¹⁹ Закон Республики Узбекистан от 01.04.2021 г. № ЗРУ-680 от 01.04.2021 г. «О дехканском хозяйстве».

²⁰ Указ Президента Республики Узбекистан от 09.06.2021 г. №УП-6243 «О мерах по обеспечению

частному сектору – на основе права собственности и аренды;

государственным органам, учреждениям, предприятиям, органам самоуправления граждан – на основе права постоянного пользования.

Кроме того, **отменен** порядок выделения земельных участков **на правах пожизненного наследуемого владения, постоянного владения и временного пользования**. При этом права на ранее выделенные земельные участки сохраняются у их владельцев в действующем порядке.

Также, **отменены следующие полномочия органов государственной власти** на местах, касающиеся земельных отношений:

- прямое выделение земельных участков, предоставление в пользование, резервирование для последующего выделения, закрепление, предоставление земель под благоустройство или иное распоряжение земельными участками. Исключение составляют полномочия по выделению земельных участков в постоянное пользование госорганам и др.;
- установление, признание, изменение, отмена прав на земельные участки органами государственной власти района и города;
- перевод орошаемых земель в категорию неорошаемых или в другую категорию и перевод неорошаемых сельскохозяйственных земель в другую категорию земель;
- предоставление земель для коллективного садоводства, виноградарства и бахчеводства, а также ведения подсобного сельского хозяйства;
- установление инвестиционных обязательств в отношении приватизируемых земельных участков или иных обязательств, ограничивающих свободное распоряжение частной собственностью.

В текущем году²¹ разработаны **3 процедуры касательно формирования земельных отношений**:

- порядок приватизации земельных участков, находящихся в собственности физических и юридических лиц;
- аукцион по продаже земельных участков несельскохозяйственного назначения для ведения предпринимательской деятельности;
- приобретение земельных участков индивидуальных домохозяйств на правах собственности.

Также определено, какие земли можно, а какие нельзя приватизировать.

Земли, которые могут быть приватизированы:

- земельные участки, предоставленные юридическим лицам, для осуществления предпринимательской и градостроительной деятельности;

равенства и прозрачности в земельных отношениях, надежной защите прав на землю и превращению их в рыночный актив».

²¹ Закон Республики Узбекистан от 15.11.2021 г. № ЗРУ-728 «О приватизации земельных участков несельскохозяйственного назначения», Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 14.02.2022 г. № 71 «О мерах по реализации Закона Республики Узбекистан «О приватизации земельных участков несельскохозяйственного назначения».

- земельные участки, предоставленные гражданам Республики Узбекистан для индивидуального жилищного строительства и обслуживания жилого дома, а также осуществления предпринимательской и градостроительной деятельности;
- земельные участки, на которых расположены подлежащие приватизации государственные объекты недвижимости;
- свободные земельные участки.

Не подлежат приватизации следующие земельные участки:

- на которых расположены месторождения полезных ископаемых, объекты государственной собственности, не подлежащие приватизации в соответствии с законодательством;
- входящие в состав земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, а также земли лесного и водного фондов, защитных зон объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, общего пользования городов и поселков (площади, улицы, проезды, дороги, набережные, скверы, бульвары, парки);
- зараженные опасными веществами и подверженные биогенному заражению;
- предоставленные в установленном законодательством порядке участникам специальных экономических зон — на период функционирования специальной экономической зоны;
- на которых расположены многоквартирные дома, а также земельные участки, прилегающие к многоквартирным домам;
- предоставленные для реализации проектов государственно-частного партнерства, соглашений и договоров о социальном партнерстве, а также юридическим лицам для государственных и общественных нужд.

Определенная работа проделана в части **цифровизации** в сфере земельных отношений. Внедрена **информационная система «YerxususiyLashtirish»**, через которую осуществляется процесс приватизации земли. Реализация свободной земли (для предпринимательской и градостроительной деятельности, жилищного строительства и не предназначенной для ведения сельского хозяйства) осуществляется **через торговую площадку «E-auksion»**.

Вся информация о свободных участках вносится в систему **«Yerelektron»**. При этом, сначала необходимо резервировать и получить госрегистрацию прав на недвижимое имущество в кадастровых органах.

Таким образом, на сегодняшний день в Узбекистане действуют следующие **права на землю**:

право собственности – предоставляется гражданам и резидентам страны на земли несельскохозяйственного назначения, в том числе для индивидуального жилищного строительства и обслуживания жилого дома, осуществления предпринимательской и градостроительной деятельности,

посредством электронного онлайн-аукциона. Также, юридические и физические лица вправе приватизировать земельные участки несельскохозяйственного назначения, находящиеся у них на праве постоянного пользования (владения) или пожизненного наследуемого владения в случаях, предусмотренных законодательством о приватизации земельных участков несельскохозяйственного назначения.

право аренды – дается дехканским хозяйствам, фермерским хозяйствам, а также преимущественно субъектам предпринимательства.

право пожизненного наследуемого владения – имеют граждане Узбекистана в отношении земель под дехканское хозяйство, индивидуальное жилищное строительство, коллективное садоводство и виноградарство (дачи);

право постоянного пользования – предоставляются государственным органам, учреждениям и предприятиям, органам самоуправления граждан для государственных и общественных нужд. В постоянное пользование могут предоставляться:

- земли, занятые пастбищами;
- земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения;
- земли природоохранного, оздоровительного и рекреационного назначения;
- земли историко-культурного назначения;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли иных категорий земельного фонда в случаях, предусмотренных законодательством.

В конце июня текущего года специальным законом утверждены **процедуры изъятия** земельных участков, **конкретный перечень общественных нужд**, для которых производится изъятие, **порядок компенсации**, а также **усложнен сам процесс изъятия**²². При этом, установленный порядок **не распространяется** на земельные участки, находящиеся **на правах собственности**.

Закон вступит в силу через три месяца после принятия. С того момента, согласно закону, **основаниями для изъятия земельных участков** будут признаваться:

- предоставление земель для нужд обороны и государственной безопасности, охраняемых природных территорий, создания и функционирования свободных экономических зон, зон свободной торговли;
- выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Узбекистана;

²² Закон Республики Узбекистан от 29.06.2022 г. № ЗРУ-781 «О процедурах изъятия земельных участков для общественных нужд с компенсацией».

- разведка и разработка месторождений полезных ископаемых (за исключением месторождений общераспространенных полезных ископаемых);
- строительство (реконструкция) автомобильных и железных дорог республиканского и местного значения, аэропортов, аэродромов, объектов аэронавигации и авиатехнических центров, объектов железнодорожного транспорта, мостов, метрополитенов, тоннелей, инженерных объектов и линий системы энергетики и связи, объектов космической деятельности, магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей, системы ирригации и мелиорации;
- исполнение утвержденных генеральных планов населенных пунктов в части строительства объектов за счет средств госбюджета;
- реализация проектов, предусматривающих строительство за счет централизованных инвестиций зданий и сооружений государственных учреждений образования, здравоохранения, культуры и медико-социального обслуживания, указанных в государственных инвестиционных программах.

Следует отметить, что ранее, до принятия данного закона, формулировка «для государственных и общественных нужд» носила **расплывчатый характер**. Не было четко определенной границы между государственными и общественными нуждами, с одной стороны, и коммерческими интересами частных лиц (застройщиков, инвесторов), с другой стороны. **Как следствие**, это создавало условия для самовольного изъятия земель, нарушения прав владельцев земельных участков и собственников недвижимого имущества.

III. Выводы и рекомендации

Анализ законодательной базы Узбекистана в сфере земельных отношений показал, что **сформирован достаточно широкий спектр** законодательных и нормативно-правовых основ земельной реформы и земельных отношений. Эти документы **учитывают множество аспектов**, начиная от типов прав на землю и заканчивая процедурами формирования земельных отношений. Сделан значительный рывок в направлении перехода к рыночным отношениям в земельной сфере.

В связи с этим, для эффективной реализации успешно начатой масштабной земельной реформы **необходимо обеспечить качественное исполнение и мониторинг исполнения** всех принятых законодательных актов в области земельных отношений.

Как было отмечено выше, **реформы коснулись также и земель сельскохозяйственного назначения**. А именно, **отменен порядок предоставления земель сельхозназначения на правах пожизненного наследуемого владения**, с одной стороны, и введен порядок предоставления таких земель **только на основе права аренды**.

Данное правило вступило в силу сравнительно недавно (в 2021 году), поэтому пока сложно делать выводы об эффективности данного нововведения. В связи с этим, в дальнейшем, по истечении определенного срока, необходим будет **критический анализ эффективности** данного положения закона. Учитывая зарубежный опыт, который показывает, что арендаторы не заинтересованы в повышении производительности земли, необходимо будет провести **анализ и оценку продуктивности земель** путем сопоставления этого показателя по арендованным землям и по землям, находящимся в пожизненном владении. Кроме того, необходимым будет и **проведение критической оценки сопутствующих мер поддержки** по развитию инфраструктуры для развития аграрного сектора, что, согласно мировой практике, также имеет немаловажное значение для повышения продуктивности земель.

В 2020 году, отдельным законом были внесены поправки в Земельный кодекс Республики Узбекистан. Согласно изменениям, статья 37 (Изъятие, выкуп земельного участка для государственных и общественных нужд) изложена в новой редакции: «Изъятие земельного участка либо его части для государственных и общественных нужд производится при согласии землевладельца или по согласованию с землепользователем и арендатором – по решению соответственно **кенгашей народных депутатов областей, города Ташкента** (в прежней редакции – по решению **хокимов города, района, области**) либо по решению Кабинета Министров Республики Узбекистан».

Однако, данное нововведение на практике не меняет сути проводимых преобразований. Это связано с тем, что Кенгаш народных депутатов возглавляет тот же хоким. В связи с этим, целесообразным является **разделение власти, в данном случае, представительной и**

исполнительной, и введение порядка, при котором Кенгаши возглавлялись бы не хокимами.

В настоящее время в республике накоплен определенный положительный опыт проведения биржевых торгов, в том числе и по земельным участкам. Одним из главных недостатков в организации и проведении земельных аукционов является **отсутствие необходимой информации**, доступной широкому числу пользователей и **ограниченность числа участников торгов**.

В этой связи необходима **доработка пакета нормативно-правовых актов** в сфере проведения *биржевых торгов и аукционов*. При этом необходимо учесть аспекты развития **конкурентной среды**, обеспечения доступа **всех заинтересованных участников** к получению прав на земельные ресурсы.

Кроме того, необходимо предусмотреть **антиспекуляционные меры**, а именно, создать систему выявления перепродажи приобретенных земельных участков (зачастую с дроблением на множество мелких).

Дальнейшей проработки требует **законодательное определение границ и прав пользования землями прилегающих (придомовых) территорий** жителями многоквартирных (многоэтажных) домов, виды использования этих земельных участков (устройство оград, навесов, стоянок машин, мест отдыха, создание игровых и спортивных площадок, посадка многолетних растений и т.д.), а также механизм уплаты налога на данные земельные участки. То же самое актуально и для междомовых дворов. Кроме того, необходимо законодательно установить **права приватизации** или **долгосрочной (50-100 лет) аренды** жителями этих домов. При этом важным аспектом является **привлечение общественности и обеспечение широкого обсуждения** проводимых преобразований.