

## Концептуальные вопросы усиления общественного контроля за выделением и использованием земель в России и Узбекистане

*А. Э. Юлдошев<sup>1</sup>\**

<sup>1</sup> Ташкентский государственный юридический университет, г. Ташкент, Узбекистан

\* e-mail: a.yoldoshev@tsul.uz

**Аннотация.** В статье рассматриваются концептуальные вопросы осуществления общественного контроля за выделением и использованием земель. Обсуждаются правовые основы общественного контроля, его определение в законодательстве России и Узбекистана, формы его осуществления. Анализируются выявленные недостатки в осуществлении общественного контроля, в том числе несоответствие определения общественного контроля и форм его осуществления к наименованию данного понятия. Сделан вывод о том, что под общественным контролем понимается не только изучение, анализ и оценка его субъектами выполнения публичных полномочий, но и принятие мер по устранению выявленных недостатков.

**Ключевые слова:** общественный контроль, выделение и использование земель, выявление правонарушений, изучение, анализ, оценка, общественное обсуждение, общественная инициатива, абrogативный референдум

## Conceptual issues of strengthening public control over the allocation and use of land in Russia and Uzbekistan

*A. E. Yuldoshev<sup>1</sup>\**

<sup>1</sup> Tashkent State Law University, Tashkent, Uzbekistan

\* e-mail: a.yoldoshev@tsul.uz

**Abstract.** The article discusses the conceptual issues of public control over the allocation and use of land. The legal foundations of public control, its definition in the legislation of Russia and Uzbekistan, and the forms of its implementation are discussed. The identified shortcomings in the implementation of public control are analyzed, including the discrepancy between the definition of public control and the forms of its implementation to the name of this concept. It is concluded that public control is understood not only to study, analyze and evaluate the performance of public powers by its subjects, but also to take measures to eliminate the identified shortcomings.

**Keywords:** public control, allocation and use of land, detection of offenses, study, analysis, evaluation, public discussion, public initiative, abrogative referendum

### *Введение*

Усиление общественного контроля за использованием общенациональными богатствами, в том числе и земель рассматривается как одна из основных мер повышения эффективности правового регулирования данной сферы. В России и Узбекистане установлены почти идентичные субъекты, объекты и формы общественного контроля, при реализации которых возникают вопросы о соответ-

ствии этих практик к содержанию понятия «общественного контроля». А найти ответ на этот вопрос затрудняет отсутствие единого подхода к определению понятия «общественного контроля».

Согласно нормотворческой технике термины должны употребляться правильно, в прямом значении. Если значение слова вызывает сомнения, то следует его проверить по толковым (юридическим) словарям и справочникам или же отказаться от употребления этого слова, заменив его другим, не вызывающим сомнений [1, 276]. В соответствии с законодательством Узбекистана [2] и России [3] не допускается употребления многозначных слов. Несмотря на эту норму, в законодательстве России и Узбекистана применяется термин «общественный контроль». При этом, определение данному термину дано только в законодательстве России, которое требует уточнения. Самое главное, результаты общественного контроля не соответствуют его содержанию, что негативно отражается в его осуществлении за выделением и использованием земель.

Существующие недостатки в правовом регулировании общественного контроля негативно влияют на состояние законности в выделении и использовании земель. Например, в России за 2019 год было выявлено 25109 административных правонарушений, среди которых наиболее распространенными нарушениями земельного законодательства остаются нарушения, выраженные в бездействии правообладателей земельных участков, повлекшем зарастание сорной, древесной и кустарниковой растительностью и, как следствие, неиспользование земель для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной, связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, такие нарушения достигают 71,9% (более 930 тыс. га), в 2018 г. – 68,7% [4, 160]. В Узбекистане для раннего выявления таких правонарушений созданы, республиканский и территориальные советы во главе Генерального прокурора Республики Узбекистан [5].

### ***Методы и материалы***

Путем применения формально-юридического метода были исследованы законодательство России, Узбекистана и зарубежных стран об общественном контроле. Для изучения практики применения норм законодательства был проведен анализ официальных сайтов и статистических данных. В целях определения содержания общественного контроля проведен лингвистический анализ, научная оценка идей, взглядов, концепций, понятий об общественном контроле исследователей зарубежных стран, использованы исследования, доклады, статистические данные и другие материалы.

### ***Результаты***

В соответствии со статьей 4 Закона РФ от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществ-

ляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [6]. В статье 72.1 Земельного Кодекса РФ это определение дается и общественному контролю в земельных правоотношениях и именуется общественным земельным контролем [7].

Поскольку слово «контроль» в русском языке означает проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора [8, 358], можно прийти к выводу, что определение «общественному контролю» в российском законодательстве дано правильно. Однако, в настоящее время под контролем понимается функция [9, 46] и метод [10, 162] управления, стадия управленческой деятельности [11, 12] и принятия управленческих решений [12, 20]. При этом субъект контроля кроме сбора, обработки и анализа информации, имеет право принимать меры по устранению выявленных недостатков, чего нет у субъектов общественного контроля.

В России и Узбекистане субъекты общественного контроля наделены только правами проведения общественного мониторинга, слушания, обсуждения и других форм сбора, анализа и оценки информации о выполнении публичных функций. Результаты общественного контроля, в том числе и выявленные недостатки отражаются в итоговом документе, который направляется в соответствующие органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, для обязательного рассмотрения. Эти органы и организации могут рассмотреть итоги общественного контроля, но их учитывать не обязаны.

Изучение практики онлайн общественных обсуждений проектов нормативно-правовых актов показывает, что государственные органы не учитывают предложения граждан. Такое отношение порождает у граждан недоверие к государству и отталкивает от участия в общественном контроле. Это можно увидеть в том, что на состояние 21 ноября 2021 года в портал обсуждения нормативно-правовых актов Узбекистана размещено 10530 проектов и к ним поступило 39393 предложений, а в России 86500 проектов и по ним высказаны 368074 мнений [13], т.е. в обеих государствах в среднем 4 предложения к проекту. В Узбекистане этот показатель можно объяснить тем, что из всех предложений было реализовано 507, отклонено 1915 и остальные 36971 были оставлены без ответа [14].

Следовательно, повышение эффективности общественного контроля за выделением и использованием земель показывает актуальность определения его содержания, повышения действенности результатов общественного контроля и усиления ответственности органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, в России и Узбекистане [15, 99]. В этих целях целесообразно применение референдума, правовой институционализации общественных инициатив и установления ответственности за не рассмотрение результатов общественного контроля.

## *Обсуждение*

Общественный контроль в соответствии с его наименованием должен состоять не только из сбора, анализа и оценки информации о выполнении публичных полномочий, но и принятия мер для устранения выявленных недостатков. Этой точки зрения придерживается Михеева Т. Н., но не обращает внимание на то, что правовые основы общественного контроля не соответствуют его наименованию [16, 60]. В целях внесения ясности в это обстоятельство Арутюнян Р.Э. определяет общественный контроль не как способ принуждения, а механизм, инструмент привлечения внимания органов власти к каким-либо нарушениям в той или иной сфере [17, 183].

Следует отметить, что большинство зарубежных исследователей под общественным контролем понимают ту или иную форму организованной реакции на девиантное поведение [18, 3] как государственных служащих, так и других членов общества в различных сферах общественной жизни. Конкретно в сфере государственного управления под общественным контролем понимаются как правовые нормы, референдумы, выборы, так и деятельность граждан, общественных объединений, судов и других государственных органов, обеспечивающих интересы человека [19, 22]. Эти явления обозначаются также категориями «демократический контроль» [20, 46-55], «народный контроль» [21] и т.д. Этим объясняется отсутствие определения общественного контроля в законодательстве зарубежных стран.

Анализ определений «общественного контроля» показывает, что наиболее объективное из них дано в концепции «лестницы участия» Ш.Арноштейн. Согласно данной концепции под общественным контролем понимается самый высокий уровень гражданского участия, наделяющий граждан властью влиять на принятие решений или принимать их непосредственно самим [22, 223]. Такие возможности гражданам представляют местное самоуправление, представительные органы местной власти, референдумы, общественные инициативы и другие формы гражданского участия. В этом аспекте в России и Узбекистане усматривается необходимость правовой институционализации референдума и общественных инициатив.

Следует отметить, что согласно законодательству Узбекистана, проводятся только общегосударственные, императивные и факультативные референдумы. Преимущество России проявляется в проведении как федерального, так и местных референдумов. Однако, в обеих странах нет абrogативных референдумов, которые дают возможность народу наложить вето на принятые нормативно-правовые акты, не отвечающим их интересам [23, 1-20]. Зарубежная практика показывает, что внедрение таких референдумов послужит усилению общественного контроля.

Общественная инициатива, как и референдум существенно расширяет возможности граждан принимать публичные решения [24, 68]. Однако, эта важная форма общественного контроля не нашла отражение в законодательствах России и Узбекистана. Для решения этого вопроса сперва необходимо различать общественную инициативу от инициативы граждан. Первая являясь одной из форм

реализации второй, подразумевает поддержание населением страны или региона инициативу граждан, в которых она реализуется, путем сбора подписи или онлайн голосования [25-223].

### *Заключение*

Совершенствование правового регулирования общественного контроля за выделением и использованием земель в России и Узбекистане показывает необходимость выдвижения следующих предложений для повышения эффективности его осуществления:

во-первых, под общественным контролем следует понимать общественную проверку, анализ и общественную оценку субъектами общественного контроля деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с законами отдельные публичные полномочия, в том числе издаваемых ими актов и принимаемых решений в целях влияния на них или непосредственного принятия решений;

во-вторых, установить административную ответственность за не рассмотрение или не должное рассмотрение итоговых документов результатов общественного контроля, а также предложений на общественных обсуждениях публичных вопросов, в том числе проектов нормативно-правовых актов;

в-третьих, внедрить в законодательство абrogативный референдум – «народное вето», а также общественную инициативу как поддержанную населением страны или региона инициативу граждан, в которых она реализуется, путем сбора подписи или онлайн голосования.

В заключении можно сказать, что общественный контроль наделяет граждан властными полномочиями по управлению делами государства, развитие которого означает усиление воздействия субъектов общественного контроля на деятельность государственных органов, в том числе и в сфере выделения и использования земель. Следовательно, внедрение действенных мер общественного контроля позволит обеспечению общественных интересов во всех сферах.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. – 2-е изд., доп. и испр. – Москва: Проспект, 2018.
2. Пункт 5 Единой методики юридико-технического оформления проектов нормативно-правовых актов, а также информационно-аналитических материалов, прилагаемых к ним. Приложение к Закону Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» от 20 апреля 2021 года за № ЗРУ-682 // <https://lex.uz/uz/docs/5378968>.
3. Например, см: Пункт 67 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России. Утверждено Приказом МВД России от 27.06.2003 N 484 (ред. от 01.03.2021) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_111807/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111807/).
4. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2019 году. – М.: ФГБНУ «Росинформротех», 2021. – 404 с.
5. Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению равенства и прозрачности в земельных отношениях, надежной защите прав на землю и превращению их в рыночный актив» от 8 июня 2021 года № УП-6243 // <https://lex.uz/docs/5450181>.

6. Закон Российской Федерации «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165809/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/)
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/)
8. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка (Е-Л). – М.: Издательство "Азъ", 1992.
9. Грибов В.Д. Менеджмент: учебное пособие / В.Д. Грибов. – 7-е изд., стер. – Москва: КНОРУС, 2021.
10. Административное право Российской Федерации: учебник / коллектив авторов; под ред. А.В. Мелехина. – Москва: ЮСТИЦИЯ, 2021.
11. Административное право. Административный процесс: учебник / коллектив авторов; под ред. М.А. Лапиной, Г.Ф. Ручкиной. – Москва: ЮСТИЦИЯ, 2021.
12. Киселев А.А. Принятие управленческих решений: учебник. – Москва: КНОРУС, 2021.
13. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // <https://regulation.gov.ru/>
14. Общая статистика // <https://regulation.gov.uz/ru/statistics>
15. Йўлдошев А.Э. Актуальные вопросы реализации бланкетных норм Закона Республики Узбекистан «Об общественном контроле» // “Мамлакатимизда давлат органлари фаолияти устидан самарали жамоатчилик назорати механизмини ишлаб чиқиш ва такомиллаштириш” мавзусидаги республика илмий-амалий анжумани материаллари тўплами. – Тошкент, 2017. – Б. 98-102.
16. Михеева Т. Н. Особенности осуществления общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2018. – №. 1 (13). – С. 59-65
17. Арутюнян Р. Э. Формы общественного контроля в Российской Федерации // Университетские чтения–2017. – 2017. – С. 179-185.
18. Innes M. Understanding social control: deviance, crime and social order. Glasgow, 2003.
19. Lawrence M. Friedman. American Law: an introduction. New York, London. 1998.
20. Pettit Ph. Three concept of democratic control // Constellation Volume 15, No 1, 2008. P. 46-55.
21. The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise, p. 2 // <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-global-state-of-democracy-2019-summary.pdf>.
22. Sherry R. Arnstein. A Ladder Of Citizen Participation // Journal of the American Institute of Planners, 35:4/1969. – P. 223, DOI: 10.1080/01944366908977225.
23. Gherghina S., Silagadze N. Calling referendums on domestic policies: how political elites and citizens differ // Comparative European Politics. – 2021. – С. 1-20.
24. Rozbicka P. et al. Achieving Democracy Through Interest Representation: Interest Groups in Central and Eastern Europe in a Comparative Perspective. – Palgrave Macmillan, Cham, 2021.
25. Юлдошев А.Э. Состояние и перспективы правовой институционализации онлайн коллективных обращений в Узбекистане // «Ўзбекистон Республикасининг конституциявий ривожланиши: миллий тикланишдан – миллий юксалиш сари» мавзусидаги халқаро илмий-амалий конференция материаллари тўплами. – Т.: ДБА нашриёти, 2018. – Б. 222-225.

© А. Э. Юлдошев, 2022