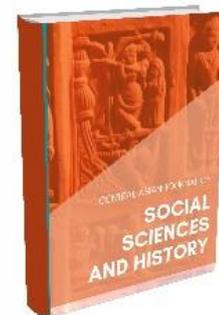




CENTRAL ASIAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES AND HISTORY

Journal homepage: <https://cajssh.centralasianstudies.org>



Предмет Прокурорского Надзора За Исполнением Земельного Законодательства

М. Т. Абдухакимов

Самостоятельный соискатель Академии Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан

Аннотация:

В статье анализируется предмет прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

ARTICLE INFO

Article history:

Received 25-Jul-22

Received in revised form 28-Jul-22

Accepted 15-Aug-22

Available online 24-Sep-2022

Ключевые слова: земельные отношения, права на землю, защита прав, земельный участок, земельный спор, собственность на землю, отношения, суд, норма, закон, прокурорский надзор.

В условиях ограниченности водных ресурсов и пригодных для сельскохозяйственного производства земель вопросы обеспечения исполнения законов, направленных на реформирование аграрных и экономических отношений, определяют необходимость принятия действенных мер по обеспечению неукоснительного соблюдения законодательства в сфере сельского хозяйства.

В выступлении Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева 10 декабря 2017 года отмечено, что каждый дюйм земли бесценное богатство государства и народа, никто не имеет право использовать его незаконно и самовольно. А также, согласно разделу III Концепции национальной безопасности Республики Узбекистан, такие факторы и условия, которые могут привести к причинению ущерба жизненно важным национальным интересам как истощение водных и деградация земельных ресурсов, эрозия почвы признаны угрозами национальной безопасности.

По состоянию на 2021 год общая площадь Республики Узбекистан составляет 44.410,3 тыс. гектаров. Из них всего 4,3 тыс. га являются орошаемыми землями, из которых 4,2 тыс. га (9,4 % от общей площади) используются в сельском хозяйстве. Согласно прогнозам через 10 лет при высоком уровне рождаемости и естественном приросте населения, а также с учетом интенсивности незаконного отвода общая площадь орошаемой земли может сократиться на 16 процентов, что создаст реальную угрозу продовольственного обеспечения населения республики.

За последние годы наблюдается увеличение случаев злоупотреблений и бездействия должностных лиц, связанных с выводом из сельско-хозяйственного оборота посевных, в том числе орошаемых земель.

Прокуратура всегда вносила весомый вклад в проведение земельной политики, делая в своей работе акцент на систематичности и всесторонности осуществляемого надзора, который способствовал упрочению законности в земельных правоотношениях, побуждал контролирующие органы к активизации и совершенствованию своей деятельности.

Надзор за исполнением земельного законодательства – это одно из приоритетных направлений деятельности прокуратуры. Определение предмета прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства является основополагающим для установления «компетенции прокурора, смысла, характера его деятельности и отграничения последней от функций иных государственных органов.

В теории прокурорского надзора до сих пор отсутствует единый подход к пониманию предмета прокурорского надзора. Так, под предметом прокурорского надзора понимают «сферу общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора, а именно на регулирование общественных отношений, связанных с исполнением требований закона»^{*}; «законность в деятельности органов и должностных лиц, составляющих определенный круг правоприменителей, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов»[†]; «исполнение закона строго определенной действующим законодательством совокупностью органов, организаций, должностных лиц, под которым понимают как собственно исполнение законов, т.е. активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний, так и соблюдение законов, т.е. следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми»[‡] и др.

С содержанием предмета надзора за исполнением законов тесно связано решение вопроса о его пределах. В теории прокурорского надзора вопрос о пределах надзора за исполнением законов рассматривается в нескольких плоскостях: относительно круга объектов надзора, актов, надзор за исполнением которых осуществляют прокуроры, характера прокурорского надзора и характера мероприятий, рекомендуемых прокурорами в целях устранения нарушений закона, их причин и

^{*} Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / А.Х. Казарина. М., 2009. С. 35.

[†] Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: Норма, 2006. С. 156-157.

[‡] Прокурорский надзор: Учебник для вузов / А.Я. Сухарев [и др.]; под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2005. С. 203.

способствующих им условий, и др. Собственно говоря, этими параметрами можно и ограничиться. Они в достаточной мере определяют границы прокурорского надзора, и их знание способно обеспечить единство подхода прокурорских работников к надзору за исполнением законов, в чем, в сущности, и заключается смысл обозначения пределов прокурорского надзора.

Согласно ст. 20 Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре»[§] предметом надзора является исполнение законов министерствами, государственными комитетами, ведомствами, органами самоуправления граждан, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями, воинскими частями, воинскими формированиями министерств, государственных комитетов и ведомств, хокимами и другими должностными лицами, а также соответствие принимаемых ими актов Конституции и законам Республики Узбекистан.

Таким образом, для четкого установления предмета прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Республики Узбекистан необходимо:

определить его состав, т.е. круг нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, за исполнением которых осуществляется прокурорский надзор;

установить круг лиц, за действиями (бездействием) которых по исполнению земельного законодательства, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов в сфере регулирования земельных отношений осуществляется прокурорский надзор в Республики Узбекистан, определить характер данных правовых актов**.

То есть рассмотрим основные критерии определения «пределов надзорной деятельности прокурора» применительно к исследуемой теме, раскрытие которых позволит сформулировать предмет прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Республики Узбекистан.

Конституция Республики Узбекистан^{††} в главе 12 «экономические основы общества» закрепляет основополагающие начала построения правовых отношений в Республики Узбекистан, в том числе в области использования и охраны земли. Так, конституционные нормы устанавливают, что земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством.

Согласно ст. 3 Земельного кодекса Республики Узбекистан «земельное законодательство» состоит из указанного Кодекса и иных актов законодательства, регулирующих земельные отношения. Такое понимание законодателем «земельного законодательства» полностью соответствует предмету прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Республики Узбекистан, исследуемому в настоящей научной работе; исключает потребность разрешения дискуссионного вопроса о необходимости расширения его пределов за счет указов Президента Республики Узбекистан, постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан,

[§] Закон Республики Узбекистан «О прокуратуре» // [Электронный ресурс]. URL: <http://lex.uz/docs/105533>.

^{**} Калугина О. В. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 6.

^{††} Конституция Республики Узбекистан // [Электронный ресурс]. URL: <http://lex.uz/docs/35869>.

«содержащих нормы права, конкретизирующие, детализирующие и организационно обеспечивающие действие закона.

Таким образом, одним из «элементов предмета прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Республики Узбекистан является соблюдение положений Конституции, устанавливающих основы земельного строя (ст. 55), и исполнение Земельного кодекса Республики Узбекистан, иных законов регулирующих земельные правоотношения, органами, организациями, должностными и иными лицами, перечисленными в ст. 20 Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре».

Земельный кодекс Республики Узбекистан, введенный в действие 30 апреля 1994 года^{††}, представляет собой основополагающий кодифицированный акт земельного законодательства, имеющий приоритет действия перед другими законами, содержащими в себе нормы земельного права. Земельные отношения в Республике Каракалпакстан регулируются также законодательством Республики Каракалпакстан.

В состав земельного законодательства включаются также и законы субъектов Российской Федерации, регулирующие земельные правоотношения. В основном в субъектах Республики Узбекистан действуют отдельные законы, регулирующие те или иные сферы земельных правоотношений.

Несмотря на то, что законодательство о прокуратуре вполне определенно и однозначно исходит из положений о связи надзорной функции только со сферой исполнения законов, специалистами в области прокурорского надзора время от времени высказываются суждения об относимости к предмету надзора за исполнением не только законов, но и подзаконных актов. Правда, в последние годы такого рода суждения стали формироваться более взвешенно. На сегодняшний день принято более 200 подзаконных нормативных правовых актов, регулирующие земельные отношения. Сейчас признание относимости подзаконных актов к предмету прокурорского надзора оговаривается достаточно жесткими условиями, суть которых сводится к тому, чтобы они имели нормативный характер, чтобы ранг подзаконных актов соответствовал уровню высших органов государственной власти и на издание такого рода подзаконных актов, чтобы указанные органы имели бы специальные полномочия.

Такая постановка вопроса, бесспорно, не вызывает столь резкой, как ранее, реакции отторжения у сторонников классической системы взглядов на прокуратуру как орган надзора за исполнением законов. Однако нельзя не заметить, что в современных условиях идея распространения прокурорского надзора на исполнение подзаконных актов потеряла актуальность. Сейчас имеются все условия для нормальной, продуманной, эффективной работы законодательных учреждений страны, и потому нет необходимости для замещения законов актами, имеющими меньшую юридическую силу. В этой части с серьезными проблемами практика прокурорского надзора в целом не сталкивается. Гораздо сложнее дело обстоит с решением задачи преодоления утвердившегося среди значительной части прокуроров мнения о не просто допустимости, а

^{††} Земельный кодекс Республики Узбекистан // [Электронный ресурс]. URL: <http://lex.uz/docs/149947>.

необходимости отнесения к предмету прокурорского надзора исполнения нормативных подзаконных актов различных уровней и видов. Это является серьезной ошибкой. Упрощая и в какой-то мере облегчая нелегкую работу прокуроров, такой подход к пониманию сущности надзорной деятельности не может ее не дискредитировать. Несмотря на то, что законодательство о прокуратуре вполне определенно и однозначно исходит из положений о связи надзорной функции только со сферой исполнения законов, специалистами в области прокурорского надзора время от времени высказываются суждения об относимости к предмету надзора за исполнением не только законов, но и подзаконных актов. Правда, в последние годы такого рода суждения стали формироваться более взвешенно. Сейчас признание относимости подзаконных актов к предмету прокурорского надзора оговаривается достаточно жесткими условиями, суть которых сводится к тому, чтобы они имели нормативный характер, чтобы ранг подзаконных актов соответствовал уровню высших органов государственной власти и на издание такого рода подзаконных актов, чтобы указанные органы имели бы специальные полномочия.

Такая постановка вопроса, бесспорно, не вызывает столь резкой, как ранее, реакции отторжения у сторонников классической системы взглядов на прокуратуру как орган надзора за исполнением законов. Однако нельзя не заметить, что в современных условиях идея распространения прокурорского надзора на исполнение подзаконных актов потеряла актуальность. Сейчас имеются все условия для нормальной, продуманной, эффективной работы законодательных учреждений страны, и потому нет необходимости для замещения законов актами, имеющими меньшую юридическую силу. В этой части с серьезными проблемами практика прокурорского надзора в целом не сталкивается. Гораздо сложнее дело обстоит с решением задачи преодоления утвердившегося среди значительной части прокуроров мнения о не просто допустимости, а необходимости отнесения к предмету прокурорского надзора исполнения нормативных подзаконных актов различных уровней и видов. Это является серьезной ошибкой. Упрощая и в какой-то мере облегчая нелегкую работу прокуроров, такой подход к пониманию сущности надзорной деятельности не может ее не дискредитировать^{§§}.

В том числе, Постановлением Президента Республики Узбекистан от 21 февраля 2022 года №138 «О мерах по повышению эффективности государственного контроля за использованием земельных участков»^{***} возложено на органы прокуратуры, следующие задачи: установление на постоянной основе надзора за своевременным и полным исполнением мероприятий, определенных республиканскими и территориальными программами, связанных с выделением земельных участков, освоением и введением в сельскохозяйственный оборот новых земель, а также осуществление на постоянной основе надзора за обеспечением соблюдения требований, определенных Земельным кодексом, при выделении земельных участков сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения.

А также, приказом Генерального прокурора Республики Узбекистан от 10 марта 2022 года № 261 «Об утверждении положения об Управлении по предупреждению хищений земельных ресурсов

^{§§} Холиков С.М. «Прокурорский надзор за исполнением законов». дисс. на соиск. степ. магистра права. Ташкент. 2007, – С. 16-23.

^{***} Постановлением Президента Республики Узбекистан от 21 февраля 2022 года №138 «О мерах по повышению эффективности государственного контроля за использованием земельных участков» // [Электронный ресурс]. URL: <http://lex.uz/docs/5870337>.

Генеральной прокуратуры” надзор за законностью использования земли относится к основному направлению надзора органов прокуратуры, которые осуществляют прокурорские работники в процессе своей деятельности, применяя имеющиеся и доступные источники информации о нарушениях того и или иного закона.†††

К основным направлениям прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства относятся:

- 1) надзор за соответствием законам правовых актов, содержащих нормы земельного права, издаваемых поднадзорными органами государственной власти и местного самоуправления и их должностными лицами, включая их оценку на предмет наличия коррупциогенных факторов;
- 2) надзор за соблюдением Конституции Республики Узбекистан и исполнением законов исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами при издании индивидуально-правовых актов и осуществлении действий (бездействии);
- 3) надзор за соблюдением Конституции Республики Узбекистан и исполнением законов, регулирующих земельные правоотношения, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за законностью издаваемых ими правовых актов.

Говоря о предмете рассматриваемого направления прокурорского надзора, нельзя оставить без внимания вопрос характера земельных правоотношений, регулируемых земельным законодательством. В свою очередь ученые в области земельного, природа ресурсного права сходятся во мнении, что данные правоотношения не ограничиваются только сферой использования и охраны земель. Доминирующей позицией является представление земельных правоотношений в качестве комплекса земельно-имущественных и земельно-управленческих, носящих административный характер, общественных отношений, урегулированных нормами земельного права. При этом, с учетом круга поднадзорных прокурору органов и лиц, первые возникают при реализации правомочий собственника земельных участков, а вторые - при реализации функций управления в сфере использования и охраны земель.

Исходя из вышеизложенного, прокуратура всегда вносила весомый вклад в проведение земельной политики, делая в своей работе акцент на систематичности и всесторонности осуществляемого надзора, который способствовал упрочению законности в земельных правоотношениях, побуждал контролирующие органы к активизации и совершенствованию своей деятельности.

††† Приказ Генерального прокурора Республики Узбекистан от 10 марта 2022 года №261 «Об утверждении положения об Управлении по предупреждению хищений земельных ресурсов Генеральной прокуратуры».