

ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ TYPES OF LIABILITY FOR VIOLATIONS OF INFORMATION RIGHTS AND OBLIGATIONS

ИСАЕВА Лилия Айратовна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса
Стерлитамакского филиала ФГБОУ ВО «Уфимский университет науки и технологий».
453103, Республика Башкортостан, г. Стерлитамак, пр. Ленина, 49.
E-mail: lilya_isaeva@mail.ru;

СИЛИН Александр Сергеевич,

преподаватель кафедры специальной подготовки
Уфимского юридического института МВД России, майор полиции.
453103, Республика Башкортостан, г. Стерлитамак, пр. Ленина, 49.
E-mail: sanya.silin.84@mail.ru;

ISAEVA Liliya Airatovna,

Candidate of sciences in jurisprudence, associate professor of the department criminal law and procedure
of the Sterlitamak branch of the FGBOU VPO "Ufa University of Science and Technology".
453103, Republic of Bashkortostan, Sterlitamak, 49, Lenin Ave.
E-mail: lilya_isaeva@mail.ru;

SILIN Alexander Sergeevich,

lecturer at the department of special training of the Ufa Law Institute
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, police major.
453103, Republic of Bashkortostan, Sterlitamak, 49, Lenin Ave.
E-mail: sanya.silin.84@mail.ru

Краткая аннотация. В статье рассматривается ответственность за правонарушения информационных прав и обязанностей являющиеся важнейшей составляющей информационного права.

Abstract. The article deals with responsibility for violations of information rights and obligations, which is the most important component of information law.

Ключевые слова. Защита информации, права, обязанности, ответственность, нарушения, информационное право.

Keywords. Protection of information, rights, obligations, liability, violations, information law.

Для цитирования: Исаева Л.А., Силин А.С. Виды ответственности за нарушения информационных прав и обязательств // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 13-15. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_13.

For citation: Isaeva L.A., Silin A.S. Types of liability for violations of information rights and obligations // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 13-15. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_13.

Статья поступила в редакцию: 24.11.2022

Информационные права и обязанности лица, неразрывно связаны с безопасностью данных, содержащих ту или иную информацию затрагивающей личные интересы этой личности.

В качестве базовой правовой нормы выступает ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г., в ст. 3 которого содержится указание о том, что правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается и на таком принципе, как неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия [1].

Об информационной безопасности необходимо говорить, как об объекте, по отношению к которому выполняется уголовно-правовая охрана. Она же предполагает обеспечение для личности информационной безопасности. По утверждению М.А. Ефремовой общественные отношения представляются в качестве открытой динамичной системы, за счет которой происходит реализация интересов, свойственных личности, обществу и государству в информационном направлении.

Невозможно отрицать тех утверждений, сделанных автором, относительно того, что оказание повышенного внимания происходит в отношении информационной безопасности, являющейся объектом, на который распространяется уголовно-правовая охрана, а также тем институтом, характерным уголовному праву, который еще не сформирован.

Стоит изучить представленное Д.А. Калмыковым утверждение, из которого следует, что совершение преступного посягательства в отношении любого объекта, на который распространяется уголовно-правовая охрана, выступает нарушением общественных отношений, связанных с вопросами об обеспечении отечественной информационной безопасности [2].

Для личности характерно наличие информационной безопасности, о которой речь идет в Доктрине информационной безопасности РФ, утвержденной Президентом РФ 5 декабря 2016 г. № 646. Здесь она представляется в качестве такого состояния, при котором интересы личности, связанные с реализацией конституционных права на доступ лиц к информации и ее использования в разрешенных законом направлении, находятся под защитой. Информация может использоваться для того, чтобы выполнялось духовное, интеллектуальное и физическое развитие гражд-

дан. Законодательно определено, что конфиденциальная информация, касающаяся личности, нуждается в защите и находится под ней [2].

Узкая направленность такой доктрины влечет за собой ее распространение лишь в отношении трех направлений: тех прав, что используются для выполнения с информацией разрешенной деятельности; защите собственных личности интересов в то время, когда соответствующие конституционные права, касающиеся доступности информации, реализуются; защите той совокупности данных, что отличаются конфиденциальностью.

В текущей редакции Доктрины отсутствуют указания на те нормы, что включены в УК РФ, связанные с вопросами об охране иных общественных интересов в информационном направлении.

Из ст.128.1 УК РФ следует указание на такое противоправное деяние, как клевета. Под ней понимается распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию. Очевидно, что определенное законом нарушение не находится в указанном перечне, поскольку не нарушено ни право на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом духовного, интеллектуального и физического развития, ни право человека на доступность к информации, так же нет и нарушений конфиденциальности информации о личности.

Объектом вышеуказанной статьи являются общественные отношения, охраняющие репутацию человека, его честь и достоинство. Из сказанного следует, что охраняется честь, достоинство и репутация личности, а не конфиденциальность информации. Ничего из перечня Доктрины, не подпадает под как объект уголовно-правовой защиты.

Можно выделить три объекта уголовно-правовых отношений: общий, родовый и специальный. Общему объекту свойственны отношения, которые оставляют общественный порядок; родовому объекту характерно наличие нарушений или угроза нарушения правопорядка, а специальному – нарушенное или поставленное под угрозу нарушения конкретное правоотношение.

Под административной защитой прав понимается реализация административными и судебными органами государственной власти, либо специальными надзорными органами власти, контроля и охраны законных интересов личности человека и гражданина. В определенных случаях процесс восстановления нарушенных прав проходит без участия судебных органов, но в иных случаях имеется возможность оспаривания принятого решения в судебном порядке.

Если в конкретном случае решение, принятое по жалобе лица или группы лиц, в вышестоящий орган или должностному лицу, не исполнено, то закон устанавливает возможность судебной защиты. Нарушения законных интересов граждан со стороны органов власти государственного или муниципального уровня, используется административная защита прав, которая реализуется в определенной законом процессуальной форме.

Административная процедура берёт своё начало, с подачи гражданином жалобы в вышестоящий орган, в порядке предусмотренным законодательством. Такая форма защиты допускается только в отдельных случаях, а зачастую является и обязательной при оспаривании, решений и иных актов, принятых органами власти и должностными лицами. Если жалоба была подана в орган, то он обязан в строго установленный срок, принять и рассмотреть её, вынести решение и известить лицо подавшее жалобу, в письменной форме, по существу обжалуемого.

Законом так же предусмотрено, обращение с жалобой непосредственно к руководителю, если должностное лицо какого-либо органа власти, нарушило законные интересы личности.

В случае если решения по жалобе, не удовлетворяет интересам лица, то предусматривается возможность обжалования действия чиновников в вышестоящую инстанцию в порядке подчиненности.

Теперь, когда процедура административной защиты ясна, стоит перейти к рассмотрению основных направлений защиты информационной сферы, а ими являются:

- защита интересов личности, общества и государства от воздействия опасной и недоброкачественной информации;
- защита информации, информационных ресурсов и информационных систем от неправомерного воздействия посторонних лиц;
- защита информационных прав и свобод.

Характеристика правонарушений режима охраняемой информации включает в себя совокупность признаков:

- помогающих уяснить распространенность и структуру правонарушений, в которой они распределены в зависимости от вида тайны (государственная, служебная, коммерческая);
- определяющих сферы профессиональной деятельности исполнителей секретных (конфиденциальных) документов и работ, в которых наблюдается проявление правонарушений режима охраняемой информации;
- отражающих личностные особенности лиц, виновных в совершении правонарушений и режима охраняемой информации, способствующих пониманию возникновения угроз для информационной безопасности, прочих правонарушений режима охраняемой информации и осуществления предупредительной деятельности [3].

За счет первого признака происходит оценка сложности возникающего противостояния, объектом которого выступают правонарушения, проявляющиеся в сфере информации. В этом направлении удастся задать вектор, по которому будет развиваться борьба, нацеленная на достижение определенных результатов, в части реализации определенных мер.

Второй признак дает возможность выполнить рассмотрение тех направлений, в которых соответствующие правонарушения происходят.

Для третьего признака характерно указание на присутствие неразрывной связи, объединяющей само нарушение и того субъекта, которым оно было совершено. При этом может быть выполнено изучение отличительных черт, свойственных правонарушению, что также необхо-

димо для того, чтобы соответствующие превентивные меры были разработаны с целью дальнейшего применения.

Совокупность представленных признаков выступает отражением и тех процессов, которые носят общественный характер и сопровождаются реализацией условий, в которых происходят такие законодательные нарушения, что связаны с: обращением информации, находящейся в ограниченном доступе; демонстрацией наличия той информации, которая охраняется и формируется через объединение частей объективного и субъективного характера; выражением потребности в том, чтобы такие явления были учтены в процессе нормотворчества. Существенная роль отводится раскрытию того содержания, что свойственно совершаемым правонарушениям в информационной сфере, в части утечки данных.

Не стоит забывать о действующем законодательстве, нормы, регулирующие механизм защиты информационных прав, оказывают своё влияние на особенности самого правового механизма, посредством которого и осуществляется защита. На сегодняшний день в России отсутствует единый нормативно-правовой акт, который мог бы стать базой для выработки механизма реализации информационных прав и обязательств. Множественность норм, закрепляющих право на доступ к информации и порядок такого доступа, в различных отраслях права, не дает возможности, четкого понимания, осуществления защиты.

Пора перейти от к нормам закона, которые представляют охрану информационных прав и обязательств, от преступных посягательств, особое внимание стоит уделить ответственности, за нарушения данных норм.

Из содержания ст. 13.11 КоАП РФ следует, что обработка персональных данных в случаях, не предусмотренных законодательством РФ в области персональных данных, либо обработка персональных данных, несовместимая с целями сбора персональных данных, за исключением случаев, предусмотренных законом [4].

Указанное положение предполагает, что рассматриваемая обработка заключается в реализации определенного порядка по сбору, хранению, использованию и распространению тех данных, которые касаются граждан и являются для них персональными. Данный порядок определен Федеральным законом от 27.07.2006 N 152-ФЗ О персональных данных, он установил и закрепил принципы и правила сбора и хранения информации подлежащей защите, для её последующего использования, в том числе и порядок осуществления права на согласие; порядок реализации иных прав затрагивающих персональные данные, в их числе право на доступ субъекта к собственным персональным данным; право на обжалование действий или бездействий лица занимающегося обработкой данных (оператора); обязанности оператора по обработке персональных данных [5].

Объектом данной статьи являются общественные отношения, направленные на сбор, хранение и последующее использования данных о субъекте, давшем согласие, на их собирание и хранение, исключительно в целях, предусмотренных нормативно-правовыми актами.

Несколькими законами, установлена обязанность представителей определенных профессий (адвокатов, детективов, врачей и т.д.), хранить в тайне полученную информацию и предусматривает за это юридические последствия в виде наступления уголовной, административной, гражданской ответственности за разглашение сведений, составляющих тайну. Такая ответственность предусмотрена в уголовном и гражданском кодексах.

В качестве санкций за данное правонарушение, законом предусматривается штраф, но только в тех случаях если действия нарушителя не содержат уголовного состава преступления.

Информационные отношения самостоятельно возникают и развиваются во всех сферах общественной деятельности: в административной сфере, в отношениях гражданско-правового характера, уголовно-правового и конституционного. Всему массиву появляющихся общественных отношений, в ходе обмена информацией, необходимо, чтобы вопросы её безопасности решались с использованием механизма комплексной правовой защиты с применением норм, не только информационного права, но и с использованием норм административного, конституционного, уголовного и гражданского права.

Библиография:

1. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. № 165.
2. Ефремова М.А. Информационная безопасность как объект уголовно-правовой охраны // Информационное право. 2014. № 5. С. 21.
3. Антипов А.А., Гришанова Е.М. Информационное право, как важный фактор безопасности и защиты информации // Экономика и качество систем связи. 2017. №1 (3). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionnoe-pravo-kak-vazhnyy-faktor-bezopasnosti-i-zaschity-informatsii> (дата обращения: 01.10.2022).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
5. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (ред. от 14.07.2022) // Парламентская газета. 2006. № 126-127.

References:

1. Federalnii zakon ot 27.07.2006 N 149-FZ (red. ot 14.07.2022) «Ob informacii, informacionnih tehnologiyah i o zash'ite informacii» // Rossiiskaya gazeta. 2006. № 165.
2. Efremova M.A. Informacionnaya bezopasnost kak obekt ugovolno-pravovoi ohrani // Informacionnoe pravo. 2014. № 5. S. 21.
3. Antipov A.A., Grishanova E.M. Informacionnoe pravo, kak vazhnii faktor bezopasnosti i zash'iti informacii // Ekonomika i kachestvo sistem svyazi. 2017. №1 (3). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionnoe-pravo-kak-vazhnyy-faktor-bezopasnosti-i-zaschity-informatsii> (data obrash'eniya: 01.10.2022).
4. Kodeks Rossiiskoi Federacii ob administrativnih pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 24.09.2022) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2002. № 1 (ch. 1). St. 1.
5. Federalnii zakon ot 27.07.2006 № 152-FZ «O personalnih dannih» (red. ot 14.07.2022) // Parlamentskaya gazeta. 2006. № 126-127.

DOI 10.47643/1815-1329_2022_12_16

УДК 34

ПОНЯТИЕ НОРМОТВОРЧЕСТВА THE IDEA OF RULEMAKING

МЕЖЕКЕЙ Андрей Викторович,

аспирант кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ).

119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1.

E-mail: amejekey@mail.ru;

MEZHEKKEY Andrey Viktorovich,

postgraduate student of the Department of Theory of State and Law and Political Science of the Faculty
of Law at Lomonosov Moscow State University.

1 Leninskie Gory str., Moscow, 119991, Russia.

E-mail: amejekey@mail.ru

Краткая аннотация: в статье рассматривается нормотворчество как одно из проявлений объективного аспекта правотворчества.

Abstract: The article considers rulemaking as part of the objective side of lawmaking.

Ключевые слова: Право, правотворчество, нормотворчество, норма права.

Keywords: Law, lawmaking, rulemaking, rule of law.

Для цитирования: Межекей А.В. Понятие нормотворчества // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 16-18. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_16.

For citation: Mezhekey A.V. The idea of rulemaking // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 16-18. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_16.

Статья поступила в редакцию: 08.11.2022

Общепринято, что элементами права являются правовые нормы, а также субъективные права и корреспондирующие им обязанности. Систему правовых норм принято именовать объективным правом или правом в объективном смысле [1, с. 261], а систему субъективных прав и корреспондирующих им обязанностей – системой субъективных прав [2, с. 68] или правом в субъективном смысле. При этом объективное право и система субъективных прав – это не две самостоятельные системы, а два аспекта права как единой системы. Соответственно в правотворчестве, понимаемом как создание права, можно выделить объективный и субъективный аспекты.

Таким образом, если под объективным аспектом права понимается система норм права, то под объективным аспектом правотворчества следует понимать создание такой системы правовых норм. При этом правотворчество необходимо отличать от правогенеза, под которым понимается процесс возникновения права как специфического социального явления [3, с. 75]. Соответственно, под объективным аспектом правотворчества следует понимать внесение изменений в существующую систему правовых норм.

Внесение изменений в существующую систему правовых норм может выражаться в создании новых правовых норм, во внесении изменений в существующие правовые нормы, а также в отмене существующих правовых норм. Такое внесение изменений в систему правовых норм можно условно именовать нормотворчеством. При этом, поскольку под объективным аспектом права понимается именно система норм права, а не простая их совокупность, внесение изменений в существующую систему правовых норм ни в коем случае не сводимо только нормотворчеству, ибо внесение изменений в систему несводимо к внесению изменений в ее составные части. Таким образом, правотворчество может выражаться как в нормотворчестве, так и во внесении иных изменений, не относящихся к нормотворчеству. Далее речь пойдет именно о нормотворчестве.

Необходимо подчеркнуть, что выделение нормотворчества, с одной стороны, а также иных изменений, не связанных с нормотворчеством, с другой стороны, является достаточно условным. Так, отмена специальной правовой нормы, согласно данной классификации, относится к нормотворчеству. При этом, поскольку правовые нормы являются составной частью системы правовых норм, отмена специальной правовой нормы внесет изменения и в саму систему: при отмене специальной правовой нормы будет применяться общая правовая норма. Получается, отмена специальной правовой нормы влечет не только количественное уменьшение числа норм, что имело бы место в том случае, если бы объективный аспект права рассматривался как простая совокупность правовых норм. Поскольку объективный аспект права – это не простая совокупность правовых норм, а их система, отмена специальной правовой нормы влечет не только количественное уменьшение числа норм, но и качественное изменение системы правовых норм. Подобным образом изменения в системе правовых норм произойдут и при создании новых правовых норм и при внесении изменений в существующие правовые нормы. Таким образом, поскольку каждая правовая норма является частью системы, нормотворчество, понимаемое как создание, изменение и отмена правовых норм, вносит изменения не только в сами эти нормы, но и в систему в целом. Отсюда, выделение в объективном аспекте правотворчества нормотворчества и иных изменений, не связанных с нормотворчеством, является достаточно условным. Тем не менее раздельное рассмотрение нормотворчества и других изменений в системе правовых норм, не являющихся нормотворчеством, позволит сформировать более полное понимание об объективном аспекте правотворчества.

Итак, нормотворчество – это одно из проявлений объективного аспекта правотворчества, выражающееся в создании новых правовых норм, их отмене и внесении в них изменений.

Создание новых правовых норм. От создания правовой нормы следует отличать создание правового текста, результатом прочтения которого и является правовая норма. Создание правового текста происходит управомоченными на то субъектами. Так, если речь идет о создании правового текста федерального закона, субъектами, уполномоченными на создание такого текста являются Федеральное Собрание и Президент Российской Федерации. Если речь идет о правовом тексте гражданско-правового договора, такими субъектами будут его стороны.

С другой стороны, от создания правовой нормы следует отличать ее выведение из правового текста, которое всегда будет предшествовать ее применению. Такое выведение правовой нормы из правового текста происходит в силу того, что правовая норма не сводима к правовому тексту (статье закона, пункту договора и т.д.). Правовая норма есть не сам правовой текст, а правовой текст, прочитанный правоприменителем. При этом прочтение правовой нормы не сводимо к ее созданию, поскольку, в противном случае, необходимо признать, что правовая норма создается каждым правоприменителем при каждом прочтении правового текста. Итак, создание правовой нормы не сводимо ни к созданию правового текста, ни к его прочтению. При этом, поскольку правовая норма немыслима ни без первого, ни без второго, создание правовой нормы включает в себя как создание правового текста, так и его прочтение.

Внесение изменений в существующие правовые нормы. Как и в случае с созданием правовой нормы, от внесения изменений в существующую правовую норму следует отличать внесение изменений в правовой текст, результатом прочтения которого и является правовая норма. Внесение изменений в правовой текст происходит управомоченными на то субъектами. Если речь идет о внесении изменений в Постановление Правительства РФ, субъектом, уполномоченным на внесение изменений в такой текст является Правительство Российской Федерации. Если речь идет о правовом тексте трудового договора, такими субъектами будут работодатель и работник, заключившие соответствующий договор. Прочтение правового текста, в который были внесены изменения, приведет к появлению измененной правовой нормы.

С другой стороны, от внесения изменений в правовой текст, из которого выводится правовая норма, следует отличать внесение изменений в саму правовую норму без внесения каких-либо изменений в правовой текст. Такие изменения возможны в силу того, что тот же самый правовой текст вначале читывался одним образом, что приводило к выведению одной правовой нормы, а в последующем стал читываться другим образом, что привело к выведению другой правовой нормы. Примером такого внесения изменений может служить придание Конституционным Судом РФ иного толкования правовой норме.

Внесение изменений в существующую правовую норму может выражаться во внесении изменений в ее гипотезу, к примеру, путем расширения или сужения условий ее применения, во внесении изменений в ее диспозицию, к примеру, в объем устанавливаемых нормой прав и обязанностей, в условия, при которых установленная нормой обязанность считается выполненной, а также во внесении изменений в ее санкцию.

Внесение изменений в правовую норму необходимо отличать от отмены и последующего создания новой правовой нормы. Дело в том, что внесение изменений в правовую норму приводит к появлению измененной, но не новой правовой нормы. Разграничение одного от другого, как представляется, заключается в следующем: если правовой нормой регулируются те же самые отношения и при этом нет временного промежутка между прочтением правоприменителем прежней правовой нормы и измененной правовой нормы, то речь идет именно о внесении изменений в правовую норму. В противном случае речь идет об отмене прежней правовой нормы и создании новой.

Отмена существующих правовых норм. Если речь идет об отмене правовой нормы, то объективный аспект правотворчества необходимо понимать как «удаление» из «правового механизма» определенной «детали». Такое «удаление» происходит в силу различных причин. К примеру, такая «деталь» становится ненужной на определенном этапе развития «правового организма», что не исключает последующее возвращение «удаленной детали». Так, положением ст. 129 Уголовного кодекса РФ [4] была установлена ответственность за распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию (клевета). Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ [5] названное положение признано утратившим силу. Федеральным законом от 28.07.2012 № 141-ФЗ [6] указанное положение в несколько измененном виде вновь дополнило собой Уголовный кодекс. В приведенном примере речь идет именно об отмене существующей правовой нормы и последующем создании новой правовой нормы, поскольку в промежуток времени с 08.12.2011 [7] по 10.08.2012 [8] данная норма отсутствовала в правовом механизме. Тогда как внесение изменений в правовую норму, как указано ранее, предполагает отсутствие временного промежутка между прочтением правоприменителем прежней правовой нормы и измененной правовой нормы. При этом в приведенном примере речь идет об отмене правовой нормы путем отмены правового текста.

Таким образом, необходимо отличать отмену правовой нормы путем отмены правового текста, результатом прочтения которого была такая правовая норма, и отмену правовой нормы без отмены правового текста. Отмена правового текста, как и его создание и внесение в него изменений, происходит управомоченными на то субъектами. Так, если речь идет об отмене правового текста уголовного закона, субъектами, уполномоченными на отмену такого текста являются Федеральное Собрание и Президент Российской Федерации.

Примером отмены правовой нормы без отмены правового текста может служить создание нового правового текста, результатом прочтения которого будет новая правовая норма, регулирующая те же правовые отношения. В такой ситуации прежний правовой текст формально не отменен, однако выводимая из него правовая норма фактически отменяется, поскольку правоприменитель, руководствуясь правилом «*lex posterior derogat priori*» («последующий закон отменяет предыдущие»), будет использовать новый правовой текст, из которого будет выводиться новая правовая норма [9].

Другим примером такой отмены может служить фактическое неприменение правовой нормы правоприменителем ввиду того, что правовая норма устарела. Так, Постановление Совета Министров СССР от 7 января 1949 г. «О тарифах на грузовые перевозки гужевым транспортом» было формально признано не действующим только 21.02.2020 [10]. То есть 21.02.2020 был отменен правовой текст, однако, очевидно, что

нормы, выводимые из указанного правового текста, перестали применяться гораздо раньше его отмены.

Таким образом, нормотворчество, являющееся одним из проявлений объективного аспекта правотворчества, выражается в создании правовых норм, их отмене и внесении в них изменений. Поскольку правовая норма есть результат прочтения правового текста, создание правовой нормы включает в себя как создание правового текста управомоченными на то субъектами, так и его прочтение правоприменителем. Внесение изменений в правовую норму может выражаться как во внесении изменений в правовой текст, в результате прочтения которого появляется измененная правовая норма, так и во внесении изменений в саму правовую норму без внесения каких-либо изменений в правовой текст. Отмена правовой нормы может выражаться как в отмене правового текста, из которого выводилась правовая норма, так и в отмене самой правовой нормы без отмены правового текста. При этом, как указывалось ранее, выделение в объективном аспекте правотворчества нормотворчества, а также иных изменений, не связанных с нормотворчеством, является достаточно условным. Условность такого выделения объясняется тем, что правовые нормы являются составной частью системы правовых норм. Соответственно, создание новых правовых норм, их отмена и внесение в них изменений не может не влиять на саму систему в целом.

Библиография:

1. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000. 608 с.
2. Магазинер Я. М. Избранные труды по общей теории права / отв. ред. А. К. Кравцов. СПб., 2006. 352 с.
3. Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права: Учебник. СПб., 2005. 472 с.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ от 17.06.1996 № 25 ст. 2954.
5. Федеральный закон от 07.12.2011 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ от 12.12.2011 № 50 ст. 7362.
6. Федеральный закон от 28.07.2012 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ от 30.07.2012 № 31 ст. 4330.
7. Статья 8 Федерального закона от 07.12.2011 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
8. Статья 6 Федерального закона от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Вестник Конституционного Суда РФ, 2004 г., № 4.
10. Пункт 559 Приложения к Постановлению Правительства РФ от 03.02.2020 № 80 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений».

References:

1. Petrazhickiy L. I. Teoriya prava i gosudarstva v svyazi s teoriyey нравственности. SPb., 2000. 608 s.
2. Magaziner Ya. M. Izbrannyye trudy po obshchey teorii prava / otv. red. A. K. Kravcov. SPb., 2006. 352 s.
3. Polyakov A. V., Timoshina E. V. Obshchaya teoriya prava: Uchebnik. SPb., 2005. 472 s.
4. Ugolovniy kodeks Rossiyskoy Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ // SZ RF ot 17.06.1996 № 25 st. 2954.
5. Federal'niy zakon ot 07.12.2011 № 420-FZ «O vnesenii izmeneniy v Ugolovniy kodeks Rossiyskoy Federacii i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federacii» // SZ RF ot 12.12.2011 № 50 st. 7362.
6. Federal'niy zakon ot 28.07.2012 № 141-FZ «O vnesenii izmeneniy v Ugolovniy kodeks Rossiyskoy Federacii i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federacii» // SZ RF ot 30.07.2012 № 31 st. 4330.
7. Stat'ya 8 Federal'nogo zakona ot 07.12.2011 № 420-FZ «O vnesenii izmeneniy v Ugolovniy kodeks Rossiyskoy Federacii i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federacii».
8. Stat'ya 6 Federal'nogo zakona ot 14.06.1994 № 5-FZ «O porядке opublikovaniya i vstupleniya v silu federal'nykh konstitucionnykh zakonov, federal'nykh zakonov, aktov palat Federal'nogo Sobraniya».
9. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 29.06.2004 № 13-P «Po delu o proverke konstitucionnosti ot del'nykh polozheniy statey 7, 15, 107, 234 i 450 Ugolovno-processual'nogo kodeksa Rossiyskoy Federacii v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy». Vestnik Konstitucionnogo Suda RF, 2004 g., № 4.
10. Punkt 559 Prilozheniya k Postanovleniyu Pravitel'stva RF ot 03.02.2020 № 80 «O priznanii ne deystvuyushimi na territorii Rossiyskoy Federacii aktov SSSR i ih ot del'nykh polozheniy».

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ АСПЕКТОВ РАЗВИТИЯ ЛИЧНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ DIFFERENTIATION OF PERSONALITY DEVELOPMENT ASPECTS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

ПОНОМАРЕНКО Светлана Валериевна,

старший преподаватель кафедры аграрной экономики, управления и права
Государственного образовательного учреждения высшего образования Луганской Народной Республики
«Луганский государственный аграрный университет».
Луганская Народная Республика, г. Луганск, ТЕР ЛНАУ 1.
E-mail: sssvetlanaurist@yandex.com;

PONOMARENKO Svetlana Valerievna,

Senior Lecturer of the Department of Agrarian Economics, Management and Law
of the State Educational Institution of Higher Education of the Lugansk People's Republic «Lugansk State Agrarian University».
Lugansk People's Republic, Lugansk, LNAU TER 1.
E-mail: sssvetlanaurist@yandex.com

Краткая аннотация: Процесс глобализации оказывает влияние не только на общеэкономические, международные взаимодействия, но и на развитие отдельной личности. Мы видим разные проявления влияния глобализации на правовые, культурные, экономические, социальные и иные аспекты, важные для создания среды, в которой индивиды развиваются. Соответственно, в процессе становления личности происходят трансформации, которые мы отдельно рассматриваем в этой статье.

Abstract: The process of globalization affects not only general economic, international interactions, but also the development of the individual. We see different manifestations of the influence of globalization on the legal, cultural, economic, social and other aspects important for the creation of an environment in which individuals develop. Accordingly, there are transformations in the process of individual formation, which we examine separately in this article.

Ключевые слова: глобализация, глобализация личности, развитие личности, особенности становления личности.

Keywords: globalization, globalization of personality, personality development, peculiarities of personality formation.

Для цитирования: Пономаренко С.В. Дифференциация аспектов развития личности в контексте глобализации // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 19-21. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_19.

For citation: Ponomarenko S.V. Differentiation of personality development aspects in the context of globalization // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 19-21. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_19.

Статья поступила в редакцию: 13.12.2022

Глобализация на сегодняшний день является важным и актуальным термином, используемым практически во всех сферах жизнедеятельности и проявляется во всех отраслях системы права. Глобализация является широким понятием, которое имеет как положительные, так и негативные коннотации, связанные с процессом разрушения культур и увеличения неравенства во всех смыслах.

Помимо экономического и культурного можно выделить такой аспект глобализации как глобализация личности, в процессе которой происходит такое явление как «усреднение» всех людей, их культурного, социального и жизненного опыта.

С точки зрения социальных наук, нельзя назвать процесс глобализации новым явлением. Однако в недавнем прошлом использовался куда более привычный термин – «интеграция». «Истинная проблема человеческого вида на данной стадии его эволюции состоит в том, что он оказался неспособным в культурном отношении идти в ногу и полностью приспособиться к тем изменениям, которые он сам внес в этот мир».

Согласно концепции М.Н. Марченко: «Глобализация – это системная, многоаспектная и разноуровневая интеграция различных существующих в мире государственно-правовых, экономико-финансовых и общественно-политических институтов, идей, принципов, связей, морально-политических, материальных и иных ценностей, разнообразных отношений»¹.

И.А. Кучерков и Т.В. Воронина определяют: «Правовую глобализацию как процесс создания единых правовых принципов и методов правового регулирования и системы правоприменения, с целью формирования единой правовой системы и наднациональных механизмов правового регулирования»².

Таким образом, мы видим, что глобализация не только создает условия, в которых личность зачастую подстраивается под условия среды в различных ее проявлениях, попадая под «усреднение», но также предоставляет человеку множество возможностей, которые в ситуации классового неравенства были недоступны ни с правовой, ни с социальной, ни с культурной, ни с экономической точек зрения. Следовательно, в статье мы считаем целесообразным сделать акцент именно на моменте преимуществ процесса глобализации для личности в правовом понимании.

В отраслях публичного права глобализация проявляется в создании наднациональных механизмов правового регулирования. Так, в уголовном праве и элементом такой системы является специальная категория международных преступлений - преступления против мира и безопасности человечества.

В свою очередь в уголовном судопроизводстве глобализация проявляется в международных стандартах прав человека в уголовном судопроизводстве закреплённые во Всеобщей декларации прав человека¹ и Международном пакте о гражданских и политических правах².

¹ См.: Глобализация и основные тенденции развития национальных и наднациональных государственно-правовых систем в XXI веке / Марченко М.Н. Москва: Проспект, 2021. С. 94.

² См.: Кучерков И.А., Воронина Т.В. Правовая глобализация: понятие и сущность // Евразийский юридический журнал. 2017. №4. С. 92.

Если говорить о негативных сторонах влияния процесса глобализации на личность, то следует отметить, что информатизация и кибернетизация, свойственные глобализации как неотъемлемые черты и базис, превращают человека в одну из сложных деталей виртуальных симуляций³. В этой системе человек становится активным участником всемирной паутины социальных контактов, приобретает свой цифровой след. В современном мире невозможно остаться без следов присутствия в интернете, и это делает людей довольно уязвимыми с точки зрения безопасности личных данных, а также создает некоторые проблемы с самоидентификацией. При этом с правовой точки зрения существует множество нормативно-правовых актов, стремящихся защитить личность на просторах интернета, но по тому, что мы видим сегодня — они работают недостаточно эффективно. Причем в этом случае мы говорим не только и не столько об отечественном законодательстве, сколько о практике компьютерной безопасности во всем мире.

В обществе культивируются одномерно-информационное потребление, приоритетность материального, утилитаризм. Негативным последствием информатизации является распространение экранной культуры, для которой свойственна подача информации в рамках кратких жанров, чрезвычайно привлекательной упаковке (в сопровождении звуковых и визуальных эффектов, подвижных образов и т. п.), порождающих мозаичность восприятия, невозможность сосредоточиться надолго, выстроить логику⁴. Специалисты данное явление называют «трудности концентрации внимания». С другой стороны, глобализация даёт шанс каждому человеку выразить свою индивидуальность наиболее полным образом, путь от личности до самовыражения стал короток как никогда, но при этом он должен четко следовать правилам, установленным сообществом, выделяться внутри групп и субкультур, принятых в глобализованном мире не принято и не считается чем-то приемлемым.

Информация серьезно воздействует на человека, влияет на род его занятий, образ жизни, социальное самочувствие. На мир личностных смыслов вместе с компьютеризацией «наступает» новый вид реальности — «виртуальная реальность». Она оказывает мощное, не всегда предсказуемое воздействие на человеческую психику.

Г. Джемаль отмечает ряд радикальных изменений человеческого бытия в информационном обществе: упразднение духовной свободы, основанной на противопоставлении внутреннего мира человека окружающим, исчезновение принципа достоверности и категории нормы. Он пишет: «В условиях информационного общества впервые за время существования человека как разумного, чувствующего существа исчезает не только противоречие, но даже внятное различие между внутренним миром субъекта и окружающим его объективным миром»⁵.

Инфраструктура, выстроенная под потребности глобализации, может принести выгоды, связанные с усилением конкуренции, такие как повышение стандартов и производительности, снижение затрат, обмен знаниями, передача опыта, передовой практики и инноваций. Однако постоянная взаимосвязь стран в плане торговли и природных ресурсов означает, что безопасность критической инфраструктуры зависит от субъектов государственного и частного сектора по всему миру, что создает неопределенность и уязвимость для отдельных стран⁶.

Глобализация имеет манипулятивный характер, в связи с чем зачастую подрываются как культурные устои, так и воздействие таких социальных институтов как семья и школа. Критическое восприятие реальности подменяется теми ценностями, которые приняты теми заказчиками, которые формируют информационное окружение человека.

Формирование глобализованного мышления в планетарном масштабе трансформирует общественное мировоззрение и приводит к социокультурным сдвигам. Глобализация приводит к таким феноменам в развитии личности как острое ощущение свободы и любого типа неравенства в тех странах, которые ранее жили в замкнутой, патриархальной или тоталитарной системах. После начала социальных реформаций, люди становятся активными противниками различных ограничений со стороны государства, что часто приводит к массовым протестам и беспорядкам на улицах. При малейшем ощущении номинальности правовой свободы, сценарий проигрывается вновь и вновь.

С другой стороны, «тёмная» сторона глобализации, такая, как власть корпораций, международный рынок труда, приводящий к ограничениям прав и свобод трудящихся, захват культурного рынка стерильными продуктами западного производства, низводят человека до уровня «винтика» в механизме глобализации, с жёстко установленными правилами поведения и способом мышления.

Все страны, которые вовлечены в процесс глобализации, проходят его по-разному — кто-то, как страны «первого мира» сами диктуют её правила и являются основными выгодополучателями от глобализации, соответственно, их граждане в целом наименьшим образом испытывают негативные воздействия процесса глобализации. Вместе с тем, даже в таких странах как США или Великобритания психологи и психиатры отмечают рост проблем, связанных с интернет- и гейм-аддикциями, повышение тревожности, стрессов и других патологических состояний, которые можно напрямую или косвенно связать с глобализационными процессами, проходящими в мире.

Что уж говорить о тех странах, которые вовлечены в глобализационные процессы на ролях «ведомых», как рынки сбыта международных корпораций или сырьевые и производственные базы для их производств. В них происходят культурные сломы, поскольку зачастую они ментально и культурно находятся весьма далеко от протестантской цивилизации европейского типа, которая лежит в основе современной духовности.

Можно выделить следующие модели развития дальнейших взаимоотношений глобальной цивилизации и личности.

1. Модернизация на основе демократически-либеральных ценностей, научный прогресс, развитие новых технологий и догоняющее развитие технологий развитие социальных институтов. Это наиболее выгодный для транснациональных корпораций путь, ведущий человечество

³ См.: Всеобщая декларация прав человека. Резолюция ГА ООН 217 А (III), 10 декабря 1948 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т.1. М.: 1996.

⁴ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁵ См.: Бутенко А.П. Глобализация сущность и современные проблемы // Социально-гуманитарные знания. 2015. № 3. С. 54.

⁶ См.: Вебер М. «Объективность» социально-научного и социально-политического познания // Избранные произведения: Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 379.

⁷ См.: Джемаль Г. Ислам — сакральная оппозиция мировой системе // Джемаль Г. Революция пророков. М.: ЛитРес: Самиздат, 2021. С. 276–282.

⁸ Губайдуллина И.Н., Ишмеева А.С. Глобализация и взаимозависимость // Современная наука. 2022. № 1. С. 70.

к окончательному господству доминанты потребления, унификации его жизненных и культурных кодов. На данный момент реализуется именно этот путь, но он достаточно губителен с экологической, социальной и экономической точек зрения.

2. Постмодернизация как «создание наднационального универсума, объединяющего на основе эклектической смеси ценностей культуры Востока и Запада, Севера и Юга, светские и посттрадиционные интеллектуальные течения различных регионов. Культурные ценности в проекте постмодерна поставляются, используются и заменяются, служа разменной монетой в мире моды и других коммерческих игр, которые в конечном итоге обслуживают интересы космополитически ориентированной предпринимательской элиты. Слабое звено этого проекта – недостаточная укорененность «в низах», отсутствие ориентации на трансцендентное, идеальное, абсолютное неприятие позиции, согласно которой человек есть слуга мира, а не его господин. В конце концов постмодерное отношение к ценностям приводит к культурному релятивизму и размыванию локальных идентичностей и поддерживает потребительское отношение к ареалам жизни».

3. Гуманистическая глобализация. Основанная на концепции мультикультурализма, эта модель предусматривает создание в мире множества «центров силы» и зон влияния, близких каждому конкретному человеку, живущему в той или иной точке мира. При сохранении выгод глобализации, эта модель способна нивелировать те недостатки, которые мы перечислили в данной статье: человек из винтика, обслуживающего гигантский механизм, превращается в ценность, учитывается его творческий и личностный потенциал.

Рассматривая правовую глобализацию, стоит отметить, что она может иметь не только отраслевой, но и региональный характер. Показательным здесь является правовая система Европейского Союза, формирующаяся за счёт постепенного изъятия полномочий из национальных юрисдикций. В настоящее время к исключительной компетенции ЕС относится конкурентное право, ряд институтов финансового права (валютное право, банковское право), энергетическое право, торговое право. Процесс изъятия юрисдикций включает в себя создание общеевропейских надзорных структур, уполномоченных накладывать санкции на национальные юрисдикции, являющиеся нарушителями общеевропейского законодательства. Так Европейский центральный банк не только осуществляет денежно-кредитную политику Европейского Союза, но также реализует контрольные полномочия над банками еврозоны.

Правовая глобализация является интеграционным процессом, отражающимся во всех отраслях системы права, сущностью которого является установление единых правовых норм и стандартов правоприменения, а также создание наднациональных правоохранительных структур экстерриториальной юрисдикции.

Таким образом, в статье мы рассмотрели, какое влияние глобализация как — соединение основных региональных, локальных, национальных проблем в единое целое, слияние отдельных хозяйственных структур мира в единое техногенное пространство, реорганизация и установление общности политических структур, правовых форм, культуры, науки, сближение национальных традиций, обычаев, менталитета отдельных народов, наций, постепенная унификация всех сторон жизни людей — влияет на личность в концепте ее развития. Это и передача опыта передовых государств в области демократии, охраны и обеспечения прав личности на другие страны мира, широкое распространение новейших научных, технологических, юридических идей, решений, проектов. Четких контуров новой глобализации нет, она будет трансформироваться, и государства уже пытаются встраиваться в этот процесс. Примером этого может служить политика ряда стран по диверсификации золотовалютных резервов, и кроме России в этом списке есть Чили и Израиль.

Библиография:

1. Всеобщая декларация прав человека. Резолюция ГА ООН 217 A(III), 10 декабря 1948г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т.1. М., 1996.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
3. Бирюкова М.А. Глобализация: интеграция и дифференциация культур // Философские науки. 2012. № 1. С. 168-173.
4. Бобров Р.С. Влияние процессов глобализации на развитие личности человека // Миссия конфессий. 2019 № 2. С. 181-186.
5. Бутенко А.П. Глобализация сущность и современные проблемы // Социально-гуманитарные знания. 2015. № 3. С. 54.
6. Вебер М. «Объективность» социально-научного и социально-политического познания // Избранные произведения: Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 379.
7. Глобализация и основные тенденции развития национальных и наднациональных государственно-правовых систем в XXI веке / Марченко М.Н. Москва: Проспект, 2021. 296 с.
8. Губайдуллина И.Н., Ишмеева А.С. Глобализация и взаимозависимость // Современная наука. 2022. №1. С. 70-72.
9. Джемаль Г. Ислам – сакральная оппозиция мировой системе // Джемаль Г. Революция пророков. М.: ЛитРес: Самиздат, 2021. С. 276–282.
10. Капогузов Е.А., Чупин Р.И. «Санкции 2022»: возможности и ограничения реакционного регулирования со стороны российского государства // JER. 2022. №1. С. 136-139.
11. Кучерков И.А., Воронина Т.В. Правовая глобализация: понятие и сущность // Евразийский юридический журнал. 2017. №4. С. 91-93.
12. Левашов В.К. Общество и глобализация // Социологические исследования. 2012. № 4. С. 41.
13. Мамут Л.С. Государство в контексте глобализации // Право и политика. 2015. № 1. С. 219-233.
14. ВЭФ-2022: санкции, экономические войны, суверенитет и новая глобализация / ОС «Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики» // URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/756583082.html> (дата обращения: 03.12.2022).

References:

1. The Universal Declaration of Human Rights. UNGA Resolution 217 A (III), December 10, 1948 // Public International Law. Collection of documents. Vol.1. M.: 1996.
2. International Covenant on Civil and Political Rights (Adopted on 12/16/1966 by Resolution 2200 (XXI) at the 1496th plenary session of the UN General Assembly) // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 1994. No. 12.
3. Biryukova M.A. Globalization: integration and differentiation of Cultures // Philosophical sciences. 2012. No. 1. pp. 168-173.
4. Bobrov R.S. The impact of globalization processes on the development of human personality // The mission of the confessions. 2019 No. 2. pp. 181-186.
5. Butenko A.P. Globalization essence and modern problems // Socio-humanitarian knowledge. 2015. No. 3. p. 54.
6. Weber M. "Objectivity" of socio-scientific and socio-political cognition // Selected works: Trans. from German M.: Progress, 1990. p. 379.
7. Globalization and the main trends in the development of national and supranational state-legal systems in the XXI century / Marchenko M.N. Moscow: Prospect, 2021. 296p.
8. Gubaidullina I.N., Ishmeeva A.S. Globalization and interdependence // Modern science. 2022. No. 1. pp. 70-72.
9. Dzheimal G. Islam – the sacred opposition to the world system // Dzheimal G. The Revolution of the Prophets. M.: LitRes: Samizdat, 2021. pp. 276-282.
10. Kapoguzov E.A., Chupin R.I. "Sanctions 2022": opportunities and limitations of reactionary regulation by the Russian state // JER. 2022. No.1. pp. 136-139.
11. Kucherov I.A., Voronina T.V. Legal globalization: concept and essence // Eurasian Legal Journal. 2017. No. 4. pp. 91-93.
12. Levashov V.K. Society and globalization // Sociological research. 2012. No. 4. p. 41.
13. Mamut L.S. The state in the context of globalization // Law and Politics. 2015. No. 1. pp. 219-233.
14. WEF-2022: sanctions, economic wars, sovereignty and the new globalization / OS "National Research University Higher School of Economics" // URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/756583082.html> (accessed: 03.12.2022).

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION THROUGH THE PRISM OF LEGAL DOCTRINE AND STATE POLICY

ПРЫСЬ Ирина Евгеньевна,

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры теории государства и права, европейского и международного права
Академии ФСИН России.

390000, Россия, Рязанская обл., г. Рязань, ул. Сенная, 1.
E-mail: 89263922888@mail.ru;

PRYS Irina Evgenievna,

Candidate of Law Sciences,
Senior Lecturer at the Department of Theory of State and Law, European and international law
Academy of the FPS of Russia.

390000, Russia, Ryazan region, Ryazan, Sennaya str., 1.
E-mail: 89263922888@mail.ru

Краткая аннотация: В статье сделан анализ изменений отдельных положений Конституции Российской Федерации в сфере общественно-политических и государственно-правовых отношений. Установлено, что изменения, внесенные за время действия Конституции Российской Федерации, являются результатом развития нашего общества. Определено, что большинство из них носят созидательный характер. Автором отмечено, что Основной закон России представляет собой стабильный, работающий нормативно-правовой акт, что подтверждает практика его применения.

Abstract: The article analyzes the changes in certain provisions of the Constitution of the Russian Federation in the sphere of socio-political and state-legal relations. It is established that the changes made during the validity of the Constitution of the Russian Federation are the result of the development of our society. It is determined that most of them are of a creative nature. The author notes that the Basic Law of Russia is a stable, working normative legal act, which is confirmed by the practice of its application.

Ключевые слова: Стабильность, развитие, изменения, доктрина, реформирование, государство, Конституция, анализ, политика, закон, поправки.

Keywords: Stability, development, changes, doctrine, reform, state, Constitution, analysis, policy, law, amendments.

Для цитирования: Прысь И.Е. Развитие Конституции Российской Федерации сквозь призму правовой доктрины и государственной политики // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 22-23. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_22.

For citation: Prys I.E. Development of the Constitution of the Russian Federation through the prism of legal doctrine and state policy // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 22-23. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_22.

Статья поступила в редакцию: 22.10.2022

Продолжительность действия конституций в мировой практике весьма различна, вместе с тем, принятие конституции, несомненно, предполагает собой длительный период ее существования. В Российской Федерации среди правовых актов, содержащих конституционно-правовые нормы, основное место занимает Конституция Российской Федерации. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Действующая Конституция Российской Федерации была принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года. Конституция является Основным законом государства, выражающий волю народа в целом и закрепляющий в их интересах важнейшие начала общественного строя и государственной организации нашей страны [1].

Устойчивое правовое и политическое развитие государства важно для того чтобы Основной закон оставался стабильным и не менялся, чтобы он находился в зависимости от предпочтений политических элит и их отдельных представителей в определенный период. Развитие Конституции России, обусловленное укреплением государственной власти, имело место в 2008 г., когда впервые в истории современной отечественной Конституции были подвергнуты изменению положения иных статей. Современные общественно-политические реалии, ситуация внутри страны и положение России в международном сообществе, обращает внимание ученых правоведов и представителей политической элиты к Основному закону государства, предопределяя обсуждение возможных конституционных изменений и допустимых положений конституционной реформы. Представители правовой доктрины отмечали, что «Россия нуждается в обновлении Конституции», «очищении ее текста от ошибок, противоречий, неясностей, за точечные и рациональные правки её текста», при этом подчеркивая, что характер взаимоотношений между Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием, Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации свидетельствует о высокой степени внутривластной стабильности в обществе, поэтому ее изменение не повлечет серьезной дестабилизации общества и государства [2]. Стоит отметить, что с момента ее принятия кардинальных преобразований конституционных положений не было, в текст Конституции Российской Федерации вносились отдельные точечные поправки. Объективных предпосылок для проведения радикальной конституционной реформы не имелось в силу того, что в России заложены юридические гарантии обеспечения динамичной стабильности Основного закона государства. Так, реформа (от лат. *reformato* – преобразую) – это изменение в устройстве чего-нибудь, сделанное в целях улучшения и преобразования. Поэтому, применительно к Конституции Российской Федерации, в весьма обобщенном виде, можно говорить о ее изменении как о реформировании конституции. Изменение конституций является отражением развития и изменения общественно-политических отношений в государствах, изменения конституционного строя, которое может быть направлено на полный пересмотр или частичное изменение положений. Однако, в правовой доктрине все еще не выработан единый подход к сущностному содержанию понятия «кон-

ституционная реформа». С определенной долей уверенности можно утверждать, что об изменениях Конституции Российской Федерации как о конституционной реформе стоит уже говорить как об определенном алгоритме действий, выработанном уполномоченными субъектами, направленном на исключение несоответствующих современным общественно-политическим отношениям положений Основного закона государства, преобразование конституционных конструкций и дополнение текста новыми положениями, соответствующими общественно-политическим потребностям. При этом изменения в тексте Конституции, не связанные с исключением или дополнением ее положений, не могут однозначно рассматриваться как конституционная реформа. Внесение в ее текст поправок или изменений – это процесс сложный, обеспечивающий, с одной стороны, стабильность Основного закона, а с другой его – динамичное развитие, отвечающее общественно-политической обстановке, а также интересам государства в определенный период [3]. Так, в 2020 г. Президент Российской Федерации заявил о масштабной конституционной реформе в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года, на котором обозначил основные направления Конституции Российской Федерации. Такой способ предложения поправок в Конституцию Российской Федерации открывает новый виток обсуждения правовых и политических подходов с одной стороны к обеспечению стабильности Конституции, а с другой стороны, к ее осмысленному изменению, и развитию. Указанные обстоятельства делают весьма актуальными теоретические исследования в области теории государства и права, конституционного права, затрагивающие вопросы стабильности и изменения Конституции как Основного закона государства [1]. В настоящее время по предложению Президента России начатая конституционная реформа направлена на исключение несоответствующих современным общественно-политическим отношениям положений Основного закона, преобразование конституционных конструкций и дополнение текста новыми положениями, соответствующими общественно-политическим потребностям. Реализация инициативы главы государства совершается с опорой на правовую доктрину и основные положения государственной политики Российской Федерации. Таким образом, в целом поправки касаются самых разных аспектов, от социальных гарантий до устройства Конституционного Суда Российской Федерации.

На протяжении более чем 29 лет существования Конституции Российской Федерации с 1993 года чаще всего вносились изменения в ст. 65 Конституции Российской Федерации, а также фрагментарные изменения затрагивали порядок формирования и полномочий органов государственной власти и были направлены на укрепление государственной власти и законности. Таким образом, внесение значительного числа изменений в Конституцию Российской Федерации было вызвано последовательным развитием Российской Федерации и заключалось во включении на основании указов Президента Российской Федерации в текст ст. 65 Конституции России новых официальных наименований субъектов Российской Федерации. Так, начиная с 1996 года в части 1 статьи 65 Конституции были изменены «Ингушская Республика» – на «Республика Ингушетия»; «Республика Северная Осетия» – на «Республика Северная Осетия – Алания»; «Республика Калмыкия – Хальмг Тангч» – на «Республика Калмыкия»; «Чувашская Республика – Чаваш Республики» – на «Чувашская Республика – Чувашия»; «Ханты-Мансийский автономный округ» – на «Ханты-Мансийский автономный округ – Югра»; «Кемеровская область» – на «Кемеровская область-Кузбасс». С началом в 2004 г. процесса слияния краев и областей с автономными округами и формированием сложноустроенных субъектов Российской Федерации в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации вносились соответствующие изменения. В 2005 г. наименование нового субъекта Российской Федерации – Пермский край, в 2007 г. Камчатский и Красноярский край, в 2008 г. Иркутская область и Забайкальский край. В 2014 г. образование в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В 2022 г. принятие в Российскую Федерацию и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Донецкой и Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской области на основании федеральных конституционных законов об образовании новых субъектов. Так, в настоящее время в составе Российской Федерации находятся 89 субъектов Российской Федерации.

Таким образом, изменения в Конституцию Российской Федерации направлены на развитие политической системы, закрепление принципа единой публичной власти и совершенствование системы сдержек и противовесов, защиту суверенитета и укрепление целостности государства, развитие социальной сферы общества, сохранение традиций и исторических ценностей многонационального народа России. Причем стабильность Конституции России, безусловно обеспечивается Президентом нашего государства как гарантом Конституции, что несомненно соответствует мировым тенденциям правовой доктрины и политической практики в целом.

Библиография:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)
2. Ситников Ю. Д. История развития Конституции Российской Федерации / Ситников Ю. Д. - Москва : Лаборатория Книги, 2010. - 82 с.
3. Шкатулла, В. И., Надвикова В.В. Правоведение : учебник для бакалавров / В. И. Шкатулла, В. В. Шкатулла; под ред. В. И. Шкатуллы. - изд.. - Москва : Кнорус, 2022. – 486 с.

References:

1. "Constitution of the Russian Federation" (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020)
2. Sitnikov Yu. D. History of the development of the Constitution of the Russian Federation / Sitnikov Yu. D. - Moscow : Laboratory Books, 2010. - 82 p.
3. Shkatulla, V. I., Nadvikova V.V. Jurisprudence : textbook for bachelors / V. I. Shkatulla, V. V. Shkatulla; edited by V. I. Shkatulla. - ed.. - Moscow : Knorus, 2022. – 486 p.

**ПРЕДПОСЫЛКИ К ПРИНЯТИЮ ПОПРАВОК К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 13 ИЮЛЯ 2015 Г. N 218-ФЗ
"О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ НЕДВИЖИМОСТИ".
ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ
PREREQUISITES FOR THE ADOPTION OF AMENDMENTS TO FEDERAL LAW
NO. 218-FZ OF JULY 13, 2015 "ON STATE REGISTRATION OF REAL ESTATE".
IDENTIFIED PROBLEMS IN THE COURSE
OF IMPLEMENTATION AND WAYS TO SOLVE THEM**

МУСАЛОВ Магомед Абдулаевич,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Гражданское право»,

Дагестанский государственный университет народного хозяйства.

367008, Республика Дагестан, г. Махачкала, ул. Атаева, 5.

E-mail: mmusalov@mail.ru;

MUSALOV Magomed Abdulayevich,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of "Civil Law"

Daqestan State University of National Economy.

367008, Republic of Dagestan, Makhachkala, Ataeva str., 5.

E-mail: mmusalov@mail.ru

Краткая аннотация. Анализируются положения Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», вступивший в силу с 01.01.2017 (далее – Закон № 218-ФЗ), в частности нормы статьи 19 Закона № 218-ФЗ. Несмотря на положительный эффект 218-ФЗ, проблемы применения все же присутствуют. Одной из первоочередных проблем явилась реализация на практике норм статьи 19 Закона № 218-ФЗ. Автор считает, что изменения, внесенные в названный закон, были неизбежны.

Abstract. The provisions of Federal Law No. 218-FZ dated 13.07.2015 "On State Registration of Real Estate", which entered into force on 01.01.2017 (hereinafter referred to as Law No. 218-FZ), in particular the provisions of Article 19 of Law No. 218-FZ, are analyzed. Despite the positive effect of 218-FZ, application problems are still present. One of the primary problems was the implementation in practice of the norms of Article 19 of Law No. 218-FZ. The author believes that the changes made to the said law were inevitable.

Ключевые слова. Кадастровый учет, государственная регистрация недвижимого имущества, единый государственный реестр прав, законный представитель, государственная пошлина.

Keywords. Cadastral registration, state registration of immovable property, unified state register of rights, legal representative, state duty.

Для цитирования: Мусалов М.А. Предпосылки к принятию поправок к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Выявленные проблемы в ходе реализации и пути их решения // *Аграрное и земельное право*. 2022. № 12(216). С. 24-27. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_24.

For citation: Musalov M.A. Prerequisites for the adoption of amendments to Federal Law No. 218-FZ of July 13, 2015 "On the state registration of real estate". Identified problems in the course of implementation and ways to solve them // *Agrarian and Land Law*. 2022. No. 12(216). pp. 24-27. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_24.

Статья поступила в редакцию: 11.12.2022

Одними из главных мероприятий, предусмотренных "дорожной картой" "Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р [1], являлись мероприятия, направленные на совершенствование процедур предоставления государственных услуг в сфере кадастрового учета и государственной регистрации прав заявителям, в том числе за счет создания единой учетно-регистрационной системы.

Этапом реализации указанных мер стал Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», вступивший в силу с 01.01.2017 (далее – Закон № 218-ФЗ) [2].

Изменения в действующее законодательство, внесенные Законом № 218-ФЗ обусловлены стремлением законодателя к повышению качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на него, а также минимизации ошибок, содержащихся в сведениях государственного кадастра недвижимости и единого государственного реестра прав, для того, чтобы пополнить бюджеты всех уровней за счет увеличения налогооблагаемой базы и, тем самым, стимулировать рост экономики страны.

В Законе № 218-ФЗ, по сути, были объединены нормы, содержащиеся в Федеральном законе от 21.07.1997 № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (Документ утратил силу, см. «Федеральный закон от 03.07.2016 N 361-ФЗ»)[3] и Федеральном законе от 24.07.2007 N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" (в редакциях, действовавших до 01.01.2017) [4].

Несмотря на положительный эффект 218-ФЗ, проблемы применения все же присутствовали. Одной из первоочередных проблем явилась реализация на практике норм статьи 19 Закона № 218-ФЗ.

Так, согласно вышеуказанной статье на органы государственной власти, органы местного самоуправления в случае, если право, ограничение права или обременение объекта недвижимости возникают на основании акта органа государственной власти или акта органа местного

самоуправления либо сделки с органом государственной власти или органом местного самоуправления, в том числе сделки, совершенной на основании акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, возложена обязанность в срок не позднее пяти рабочих дней с даты принятия такого акта или совершения такой сделки обязан направить в орган регистрации прав заявление о государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы в отношении соответствующего объекта недвижимости.

Иными словами, орган государственной власти либо орган местного самоуправления, действуя как законный представитель лица, в отношении которого принят соответствующий акт либо в пользу которого совершена сделка, самостоятельно обращается в орган регистрации прав для целей государственной регистрации прав.

Несомненно, данная норма направлена на упрощение процедуры государственной регистрации путем исключения из участников отношений, возникающих при осуществлении государственной регистрации прав, непосредственно физических и юридических лиц, тем самым «ускоряя» процесс введения объекта недвижимости в гражданский оборот, включая своевременное введение объектов недвижимости в объекты налогообложения.

В свою очередь, согласно разъяснениям Минфина РФ соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления не освобождены от уплаты государственной пошлины, в случае их обращения за осуществлением регистрационных действий в рамках статьи 19 Закона № 218-ФЗ.

Данное обстоятельство фактически сделало неисполнимой процедуру государственной регистрации в рамках вышеназванной статьи.

В этой связи был проработан вопрос на предмет возможности государственной регистрации прав в рассматриваемом случае без уплаты государственной пошлины.

Так, из системного анализа норм налогового законодательства (пункта 1 статьи 333.16 НК РФ, статьи 333.17 НК РФ, 4 пункта 1 статьи 333.35 НК РФ) [5] следует, что при обращении органа государственной власти или органа местного самоуправления за совершением юридически значимого действия по государственной регистрации прав на недвижимое имущество плательщиком государственной пошлины должен выступать соответствующий орган, который освобожден от ее уплаты.

Таким образом, по нашему мнению, нормы действующего законодательства не предусматривают взимание государственной пошлины за государственную регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество на основании документов, представленных органом государственной власти или органом местного самоуправления в рамках исполнения обязанности, установленной частью 2 статьи 19 Закона № 218-ФЗ.

Одной из наиболее актуальных проблем, связанных с государственным кадастровым учетом и государственной регистрацией прав, породивших большое количество приостановлений, является образование земельного участка при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков с сохранением вида разрешенного использования «исходного» земельного участка, не предусмотренного градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны, установленной Правилами землепользования и застройки.

Детальный анализ нормы действующего законодательства, касающиеся данной темы, а также имеющаяся судебная практика по данному вопросу можно допустить возможность осуществления учетно-регистрационных действий в указанном случае в связи с нижеизложенным.

Часть 1 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) [6] определяет, что градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

При этом частью 8 статьи 36 ГрК РФ и частью 4 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) предусмотрено, что земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья людей, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

В части 3 статьи 11.2 ЗК РФ [7] говорится, что целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Таким образом, при разделе исходного земельного участка и образовании в его границах нескольких земельных участков под конкретными зданиями, строениями, сооружениями, на вновь образованные земельные участки в силу закона автоматически переносится разрешенное использование исходного земельного участка [8], [9].

Также заслуживает внимания, то, что в Законе № 218-ФЗ отсутствуют положения, напрямую указывающие на необходимость принятия решения о приостановлении или об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав по причине несоответствия вида разрешенного использования образуемого земельного участка градостроительному регламенту.

Таким образом, сохранение у образуемых земельных участков вида разрешенного использования исходного земельного участка, не предусмотренного градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны, не противоречит нормам ЗК РФ и ГрК РФ и не является основанием для принятия решения о приостановлении действий по государственному кадастровому учету и (или) государственной ре-

гистрации прав в отношении соответствующего земельного участка.

Также наличие проблемных вопросов, связанных с применением Закона № 218-ФЗ, связано с конкретизацией лиц, имеющих право в соответствии со статьей 15 Закона № 218-ФЗ на обращение за осуществлением учетно-регистрационных действий.

Законом № 221-ФЗ (в редакции, действующей до 01.01.2017) было предусмотрено, что с заявлением об осуществлении кадастрового учета было вправе обратиться любое лицо, в том числе и кадастровый инженер.

Так, в частности, в отличие от Закона № 221-ФЗ, в настоящий момент кадастровый инженер вправе обращаться за осуществлением учетно-регистрационных действий только в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами.

Право обращения в орган регистрации прав без доверенности с заявлением о государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав для кадастрового инженера предусмотрено подпунктом 5 пункта 4 статьи 39.11 ЗК РФ.

Соответствующие разъяснения Минэкономразвития были изложены в письмах Минэкономразвития России от 1 февраля 2017 г. № ОГ-Д23-996 [10] и от 10 марта 2017 г. № ОГ-Д23-2478 [11], которые доводились, в том числе до сведения государственных регистраторов.

Законом № 218-ФЗ установлен принцип единства осуществления учетно-регистрационных действий. Перечень исключений, при которых государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются раздельно, установлен статьей 14 Закона № 218-ФЗ и является исчерпывающим. В связи с чем, данное обстоятельство также порождает определенного рода проблемы.

Так, исходя из положений п. 4 ч. 3 статьи 14 Закона № 218-ФЗ государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются одновременно, в том числе в связи с образованием или прекращением существования части объекта недвижимости, на которую распространяются ограничения прав и обременения соответствующего объекта недвижимости, подлежащие в соответствии с федеральным законом государственной регистрации, за исключением случая, предусмотренного п. 11 ч. 5 настоящей статьи.

Порядок предоставления в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, установлен ст. 39.14 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ). «На земельную реформу в период смены этапов, безусловно, влияют сложные условия и общественно-политическая обстановка» [12, с. 231].

По правилам п. 1 ст. 39.14 ЗК РФ предоставление образуемого земельного участка (или границы которого подлежат уточнению) включает предварительное согласование предоставления земельного участка, выполнение кадастровых работ, осуществление государственного кадастрового учета образованного земельного участка (или в связи с уточнением его границ).

При этом, этапы предварительного согласования предоставления земельного участка и формирования (осуществления государственного кадастрового учета такого земельного участка) предшествуют этапу возникновения арендных правоотношений между заявителем и органом, уполномоченным распоряжаться земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Таким образом, в соответствии с ЗК РФ предоставлен, в том числе в аренду, может быть только земельный участок, прошедший процедуру государственного кадастрового учета.

Вместе с тем, часть земельного участка также является объектом земельных отношений, в связи с чем нормы статей 39.14, 39.15 ЗК РФ в полной мере действуют и в отношении частей земельных участков.

Учитывая вышеизложенное, полагаем возможным (на основании заявления собственника) осуществление государственного кадастрового учета земельного участка в связи с образованием части такого земельного участка в целях предоставления вышеуказанной части земельного участка в аренду без одновременного проведения государственной регистрации аренды данной части земельного участка.

Так же необходимо отметить то, что, в рамках реализации Закона № 218-ФЗ на практике сталкивались с проблемными вопросами, связанными с постановкой на учет бесхозяйных недвижимых вещей.

Так, в силу части 10 статьи 32 Закона № 218-ФЗ, пункта 4 Порядка принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 10.12.2015 № 931 [13] (далее - Порядок), прием заявления о постановке на учет бесхозяйных недвижимых вещей, а также вышеуказанных документов осуществляется в порядке межведомственного информационного взаимодействия. В свою очередь, нормы Закона № 218-ФЗ и изданные с целью его реализации подзаконные акты предусматривают возможность подачи заявлений о постановке на учет бесхозяйных недвижимых вещей исключительно в электронном виде.

Вместе с тем, органы местного самоуправления с принятием Закона № 218-ФЗ «не перестроились» на подачу заявлений о принятии на учет бесхозяйных недвижимых вещей в электронном виде. Кроме того, порядок внесения в ЕГРН сведений в порядке межведомственного взаимодействия установлен статьями 32-34 Закона № 218-ФЗ и не предусматривает возможность приостановления принятия на учет бесхозяйного объекта недвижимости в порядке и по основаниям, установленным статьей 26 Закона № 218-ФЗ. Рассматриваемый выше порядок подачи и рассмотрения заявлений о постановке на учет бесхозяйных недвижимых вещей не может быть применим, в случае отсутствия в ЕГРН сведений об объекте недвижимости.

В таком случае государственный кадастровый учет и постановка объекта недвижимого имущества в качестве бесхозяйного должны осуществляться одновременно.

В случае наличия оснований, указанных в статье 26 Закона № 218-ФЗ, осуществление государственного кадастрового учета приостанавливается по решению государственного регистратора прав.

Учитывая изложенное, полагаем, что при наличии оснований для приостановления государственного кадастрового учета, одновремен-

ное осуществление государственного кадастрового учета и постановки объекта недвижимого имущества в качестве бесхозяйного должны быть приостановлены на основании соответствующего пункта части 1 статьи 26 Закона № 218-ФЗ.

При этом во всех вышеперечисленных случаях срок рассмотрения заявления об одновременном осуществлении государственного кадастрового учета и постановке объекта недвижимого имущества в качестве бесхозяйного, по нашему мнению, не должен превышать срок, установленный для осуществления государственного кадастрового учета.

Также проблемные вопросы применения Закона № 218-ФЗ выявлялись, в том числе на апелляционной комиссии, на заседаниях рабочих групп по снижению количества приостановления и отказов в осуществлении учетно-регистрационных действиях.

Библиография:

1. Распоряжение Правительства РФ от 01.12.2012 N 2236-р (ред. от 10.02.2015) // https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/17-upr/Распоряжение%20Правительства%20РФ%20от%2001_12_2012%20N%202236-p.pdf
2. Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости" от 13.07.2015 N 218-ФЗ (последняя редакция) 13 июля 2015 года N 218-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/
3. Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21.07.1997 N 122-ФЗ (последняя редакция) 21 июля 1997 года N 122-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15287/
4. Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 01.05.2022) "О кадастровой деятельности" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2022) // <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-24072007-n-221-fz-o/>
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) 31 июля 1998 года N 146-ФЗ в действующей редакции с комментариями по статьям НК РФ и судебной практикой // <https://www.zakonrf.info/nk/>
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/
8. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13.11.2015 № ФОЗ-4446/2015 по делу № А04-344/2015 // <https://sudact.ru/arbitral/doc/qA7PN10z1AVu/>
9. Постановление Президиума ВАС РФ от 29.05.2012 № 13016/11 по делу № А27-12216/2010) // http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_b57cad48-c096-4324-b999-31c69f5756dd
10. Письмо Минэкономразвития России от 1 февраля 2017 г. № ОГ-Д23-996 // <https://rulings.ru/acts/Pismo-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-01.02.2017-N-OG-D23-996/>
11. Письмо Минэкономразвития России от 10 марта 2017 г. № ОГ-Д23-247 // <https://rulings.ru/acts/Pismo-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-10.03.2017-N-OG-D23-247/>
12. Мусалов, М.А. Актуальные проблемы конституционно-правового регулирования земельно-имущественных отношений / М. А. Мусалов // Вестник МГЭИ (он line). – 2021. – № 1. – С. 229-242. – DOI 10.37691/2619-0265-2021-0-1-229-242. – EDN CLZKGX.
13. Приказ Минэкономразвития России (Министерства экономического развития РФ) от 10 декабря 2015 г. №931 "Об установлении порядка принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей" // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71285080/>

References:

1. Order of the Government of the Russian Federation of 01.12.2012 N 2236-r (ed. of 10.02.2015) // https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/17-upr/Распоряжение%20Правительства%20РФ%20от%2001_12_2012%20N%202236-p.pdf
2. Federal Law "On State Registration of Real estate" dated 13.07.2015 N 218-FZ (last edition) on July 13, 2015 N 218-FZ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/
3. Federal Law "On State Registration of Rights to Immovable Property and Transactions with It" dated 21.07.1997 N 122-FZ (latest edition) July 21, 1997 N 122-FZ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15287/
4. Federal Law No. 221-FZ of 24.07.2007 (as amended on 01.05.2022) "On Cadastral Activity" (with amendments and additions, intro. effective from 01.07.2022) // <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-24072007-n-221-fz-o/>
5. Tax Code of the Russian Federation (Tax Code of the Russian Federation) No. 146-FZ of July 31, 1998 in the current version with comments on articles of the Tax Code of the Russian Federation and judicial practice // <https://www.zakonrf.info/nk/>
6. Town-planning Code of the Russian Federation of 29.12.2004 N 190-FZ (ed. of 14.07.2022) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/
7. The Land Code of the Russian Federation of 25.10.2001 N 136-FZ (ed. of 14.07.2022) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/
8. Resolution of the Arbitration Court of the Far Eastern District dated 13.11.2015 No. FOZ-4446/2015 in case No. A04-344/2015 // <https://sudact.ru/arbitral/doc/qA7PN10z1AVu/>
9. Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated 29.05.2012 No. 13016/11 in case No. A27-12216/2010) // http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_b57cad48-c096-4324-b999-31c69f5756dd
10. Letter of the Ministry of Economic Development of Russia dated February 1, 2017 No. OG-D23-996 // <https://rulings.ru/acts/Pismo-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-01.02.2017-N-OG-D23-996/>
11. Letter of the Ministry of Economic Development of Russia dated March 10, 2017 No. OG-D23-247 // <https://rulings.ru/acts/Pismo-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-10.03.2017-N-OG-D23-247/>
12. Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (Ministry of Economic Development of the Russian Federation) dated December 10, 2015 No. 931 "On establishing the procedure for registering ownerless immovable things" // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71285080/>

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИЙ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ «АРКТИЧЕСКИХ ГЕКТАРОВ»: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹ Determination of territories for the provision of «Arctic hectares»: problems of legal regulation

САМОНЧИК Ольга Анатольевна,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права
Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН).
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10.

E-mail: raps-07@mail.ru;

Samonchik Olga Anatolyevna,

PhD in law, senior research associate of the ecological, land and agrarian law department
of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.
10 Znamenka str., Moscow, 119019, Russia.

E-mail: raps-07@mail.ru

Краткая аннотация: в статье показаны особенности правового регулирования определения территорий, в границах которых предоставляются «арктические гектары». Большое внимание уделяется порядку принятия субъектами РФ, входящими в состав Арктической зоны РФ, законов об определении территорий, выделены отличия в принятии этих законов в АЗ и в Дальневосточном федеральном округе. Автор приходит к выводу, что выявленные недостатки в регулировании, в частности, отсутствие в федеральном законе критериев определения территорий для предоставления земельных участков в безвозмездное пользование могут вести к произвольному определению таких территорий в региональных законах, что способствует возникновению споров на практике, кроме того, может негативно сказаться на состоянии арктических земель и в целом окружающей среды региона. Сделан ряд предложений по совершенствованию законодательства в этой области.

Abstract: The article shows the features of the legal regulation of the definition of territories within which «Arctic hectares» are provided. Much attention is paid to the procedure for the adoption by the subjects of the Russian Federation that are part of the Arctic zone of the Russian Federation, laws on the definition of territories, the differences in the adoption of these laws in the AZ and in the Far Eastern Federal District are highlighted. The author comes to the conclusion that the identified shortcomings in regulation, in particular, the absence in the federal law of criteria for determining territories for the provision of land plots for free use can lead to arbitrary definition of such territories in regional laws, which contributes to the possibility of disputes in practice, in addition, may adversely affect the state of the Arctic lands and the overall environment of the region. A number of proposals have been made to improve legislation in this area.

Ключевые слова: Арктическая зона РФ, «арктический гектар», территории для предоставления «гектаров», порядок определения территорий, законы об определении территорий.

Keywords: Arctic zone of the Russian Federation, «Arctic hectare», territories to provide «hectares», procedure for determining territories, laws on determining territories.

Для цитирования: Самончик О.А. Определение территорий для предоставления «арктических гектаров»: проблемы правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 28-31. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_28.

For citation: Samonchik O.A. Determination of territories for the provision of "Arctic hectares": problems of legal regulation // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 28-31. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_28.

Статья поступила в редакцию: 12.12.2022

В соответствии с Федеральным законом от 01 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 119-ФЗ) [1] граждане РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, имеют право на основании заявления получить однократно в безвозмездное пользование земельный участок размером до одного гектара, находящийся в государственной или муниципальной собственности (ст. 1, 2). Земельный участок должен располагаться на территории одного из указанных в ст. 1 Закона № 119-ФЗ субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа или Арктической зоны РФ.

Из анализа положений Закона № 119-ФЗ следует, что его основной целью является привлечение жителей к освоению земельных участков на определенных территориях в ДФО и АЗ РФ в целях более эффективного развития регионов в целом, их экономической, социальной, демографической и других составляющих. Для этого Законом предусмотрен упрощенный порядок предоставления гражданам земельных участков в безвозмездное пользование, существенно отличающийся от общего порядка предоставления по земельному и лесному (для земель лесного фонда) законодательству. Коротко основные особенности упрощенного порядка заключаются в следующем [2].

Первоначально земельный участок предоставляется на срок пять лет на основании договора безвозмездного пользования, по истечении которого гражданин может получить этот участок в аренду или собственность бесплатно (за плату в той части, которая превышает один гектар – п. 2 ч. 9, п. 2 ч. 10 ст. 10 Закона № 119-ФЗ).

Пользователь вправе осуществлять на предоставленном «гектаре» любой не запрещенный федеральным законом вид деятельности, причем выбрать его можно в течение года после предоставления участка (для участков из земель лесного фонда установлены определенные особенности) [3]. Это может быть ведение личного подсобного хозяйства, садоводства, индивидуальное жилищное строительство, туристические проекты и т.д. Разрешенное использование, которое было установлено для участка до его предоставления гражданину, может быть изменено гражданином самостоятельно. При этом принятия решения об изменении вида разрешенного использования земельного участка не требуется.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00401 The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00401.

Также не учитывается принадлежность участка к той или иной категории земель. Если предоставленный участок расположен в границах территориальной зоны, для которой утвержден градостроительный регламент, гражданин вправе использовать такой участок в соответствии с любым видом, предусмотренным регламентом, без каких-либо согласований и разрешений, включая условно-разрешенный вид использования (ст. 8 Закона № 119-ФЗ), для которого согласно общим правилам Градостроительного кодекса РФ требуется получение соответствующего разрешения [4].

В этой связи важно понимать, как происходит определение территорий, в границах которых земельные участки могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование.

Закон № 119-ФЗ относит к АЗ РФ территории (части территорий) Республик Карелия и Коми, Красноярского края, Архангельской и Мурманской областей, а также Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов (п. 2, 3, 7, 11, 13, 16, 18 ст. 1). Однако не любой земельный участок, расположенный на указанных территориях и находящийся в государственной или муниципальной собственности, может быть предоставлен гражданину в безвозмездное пользование.

В соответствии с ч. 3.5 ст. 2 земельные участки в АЗ РФ *могут предоставляться гражданам в безвозмездное пользование только на территориях, которые определены законами соответствующих субъектов РФ*. В отношении территорий Дальневосточного федерального округа Законом установлено противоположное правило. Согласно ч. 3 ст. 2 входящие в этот округ субъекты РФ *определяют территории, где земельные участки не могут передаваться в безвозмездное пользование* (выделено мною – О.С.). Такое различие в регулировании по сути аналогичных отношений представляется не совсем понятным, тем более, что ни для Арктической зоны РФ, ни для ДФО критериев для выбора территорий в действующем Законе № 119-ФЗ фактически не предусмотрено.

Следует, однако, заметить, что в первоначальной редакции ст. 2 Закона присутствовал критерий для определения территорий в ДФО, в границах которых «гектары» не могли предоставляться. К ним были отнесены территории, которые расположены в границах населенных пунктов, находящихся в границах городских округов, городских или сельских поселений и являющихся административными центрами муниципальных районов, и (или) расположены на расстоянии не более десяти километров от населенных пунктов с численностью населения более пятидесяти тысяч человек или на расстоянии не более двадцати километров от населенных пунктов с численностью населения более трехсот тысяч человек (ч. 3 ст. 2).

В результате внесения в Закон № 119-ФЗ изменений Федеральным законом от 28 декабря 2016 г. № 502-ФЗ [5] приведенное положение из ч. 3 было исключено, а в ст. 2 появилась новая ч. 3.2, которая предусматривает наличие в проекте закона субъекта РФ оснований, по которым земельные участки, находящиеся в границах указанных в региональном законе территорий, не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование. Для принятия законов в АЗ РФ такого требования не установлено. Проект закона должен содержать согласованные с уполномоченным федеральным органом по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗ РФ, а также с Общественным советом АЗ РФ описание местоположения территорий, в границах которых земельные участки могут предоставляться в безвозмездное пользование граждан, и площадь таких территорий. Согласование проекта закона с Общественным советом направлено на учет интересов жителей этих территорий, в том числе коренных малочисленных народов (ч. 3.6, 3.7 ст. 2).

Согласно принятым в Арктической зоне законам для получения гражданами земельных участков в безвозмездное пользование в общей сложности доступно около 1,1 млн. гектаров. Рассмотрим некоторые из региональных законов.

Законом Республики Коми от 19 июля 2021 г. № 72-РЗ «Об определении территорий Республики Коми, в границах которых земельные участки могут быть предоставлены в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6] определено 50 территорий различной площади, начиная от небольших земельных участков в черте отдельных городов, поселков городского типа, деревень и заканчивая большими земельными массивами размером до нескольких сотен и даже тысячи гектаров, находящихся в границах различных муниципальных районов. Общая площадь всех выбранных территорий составляет 4261,25 га. Например, на территории городского округа «Усинск» выделены земельные участки в дер. Захарвань площадью 0,11 га, самый крупный земельный массив площадью 1048,93 га, предназначенный под «арктические гектары», определен в районе дер. Филиппово муниципального района «Усть-Цилемский».

В отличие от Республики Коми аналогичный Закон Ненецкого автономного округа от 12 июля 2021 г. № 273-ОЗ [7] выделяет только две территории: первая небольшой площадью 5 га в границах сельского поселения «Приморско-Куйский сельсовет» Заполярного района и вторая площадью 1288 га в границах муниципального района «Заполярный район».

Законом Республики Карелии от 26 июля 2021 г. № 2588-ЗПК [8] для предоставления земельных участков в границах шести муниципальных образований определены территории общей площадью 337382,5 га, при этом большая часть участков - это земли лесничеств. Так, на территории Беломорского муниципального района под предоставление «арктических гектаров» выделено почти 100000 га, практически все они земли Беломорского лесничества, в границах Лоухского муниципального района - 162374 га, из них большая часть находится в Лоухском лесничестве, и т.д.

Закон Мурманской области от 05 июля 2021 г. № 2664-01-ЗМО «Об определении в Мурманской области территорий, на которых земельные участки могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование» [9] отличается от других законов тем, что он состоит из двух положений: первое включает территории общей площадью свыше 200 тыс. га, на которых земельные участки могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование, за исключением территорий, относящихся к землям лесного фонда, а во втором указаны территории земель лесного фонда общей площадью почти 240 тыс. га, земельные участки на которых могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование. Так, в Печенгском муниципальном округе выделено таких территорий общей площадью 37191 га; в Кольском муниципальном районе - 120022 га; и т.д.

Как показывают предварительные результаты, за период действия с 1 августа 2021 г. госпрограммы «Арктический гектар» и на начало апреля 2022 г. на получение «гектара» в Арктике поступило более 7 тыс. заявок. При этом наибольшей популярностью пользуются земельные участки в Карелии, в Мурманской и Архангельской областях, использовать их граждане, причем не только из местного населения, но и жители Москвы, С.-Петербурга, Казани и других городов, планируют в основном под индивидуальное жилищное строительство и для организации туризма. Например, в Карелии за год реализации госпрограммы передано в пользование 45 лесных участков, в том числе на основании коллективных заявлений. На стадии рассмотрения и подготовки документов находятся еще 82 участка лесфонда [10].

Поскольку Закон № 119-ФЗ не устанавливает каких-либо критериев для выбора территорий, в границах которых могут предоставляться «арктические гектары», остается неясным, по какому принципу производился выбор территорий при принятии региональных законов, не исключена вероятность и произвольного подхода.

Напомню, что субъектам РФ для принятия рассматриваемых законов был установлен весьма сжатый срок - до 1 августа 2021 г. (ч. 7.3 ст. 19 Закона № 119-ФЗ), то есть всего месяц с того момента, как Федеральным законом от 28 июня 2021 г. № 226-ФЗ № 226-ФЗ [11] в Закон № 119-ФЗ были внесены изменения, согласно которым нормы Закона о «дальневосточном гектаре» распространили свое действие на территорию Арктической зоны РФ. Возникает опасение, что при подготовке региональных законов, принимаемых с такой поспешностью (например, Закон Ненецкого автономного округа № 273-ОЗ был принят за две недели 12 июля 2021 г., а Закон Мурманской области № 2664-01-ЗМО - за неделю 05 июля 2021 г.), вряд ли можно было в должной мере учесть особенности тех или иных территорий, выбираемых под «арктические гектары», чтобы это не привело к негативным последствиям для арктических земель, лесов и в целом уникальной и уязвимой окружающей среды региона.

Кроме того, проекты законов должны были еще пройти согласование с Общественным советом Арктической зоны РФ в части описания местоположения выбранных территорий и их площади в целях учета интересов жителей этих территорий, в том числе коренных малочисленных народов (ч. 3.7 ст. 2). Имея в виду сроки принятия законов, нельзя исключать, что согласования носили формальный характер.

Обратим внимание, что из Закона № 119-ФЗ неясно, могут ли вноситься в законы субъектов РФ об определении территорий изменения, связанные с границами территорий, или исключающие какие-то территории из законов, или добавляющие новые. Представляется, что необходимость в таких изменениях вполне может возникнуть, поэтому в Законе № 119-ФЗ целесообразно четко отразить эту ситуацию, а также установить требование о включении в проекты законов оснований, по которым осуществляется внесение изменений в региональные законы об определении территорий. Надо иметь в виду, что не все земельные участки в границах территорий, определенных в региональных законах, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование. Согласно Закону № 119-ФЗ не могут предоставляться земельные участки в границах территорий, земель, зон, установленных в ст. 7, причем список этот довольно большой – около 30 позиций.

Так, не предоставляются земельные участки, расположенные в местах залегания полезных ископаемых, поставленных на государственный баланс, или указанные в лицензии на пользование недрами; участки, уже предоставленные другим субъектам или на которых расположены здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, принадлежащие гражданам, юридическим лицам либо находящиеся в государственной или муниципальной собственности; участки, на которых расположены особо защитные участки лесов или защитные леса (леса на особо охраняемых природных территориях, в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников водоснабжения); и т.д.

Частью 7.4 ст. 19 Закона № 119-ФЗ предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, входящих в Арктическую зону, органы местного самоуправления до 1 июля 2021 г. обязаны предоставить оператору информационной системы сведения о территориях, землях, зонах, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование, о земельных участках, которые не могут быть предоставлены (то есть фактически речь идет о случаях, установленных в ст. 7), а также о зонах с особыми условиями использования территорий, об охотничьих угодьях, о территориях объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Если учесть, что ч. 7.4 внесена в ст. 19 Законом № 226-ФЗ от 28 июня 2021 г., то возникает вопрос, насколько собранная за два дня информация будет полной и соответствующей действительности?

Поскольку правоприменительная практика по «арктическому гектару» только начинает складываться, важное значение приобретает опыт реализации Закона № 119-ФЗ в Дальневосточном федеральном округе, в том числе, по вопросу определения территорий, предназначенных для предоставления земельных участков в безвозмездное пользование гражданам. В этой связи особый интерес представляет дело о признании не действующим в части Закона Чукотского автономного округа от 30 мая 2017 г. № 36-ОЗ «О территориях, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [12].

Гражданин Б. на основании ст. 2 Закона № 119-ФЗ обратился в соответствующий орган с заявлением о предоставлении земельного участка <адрес>. Письмом от 12 марта 2021 г. Управление финансов, экономики и имущественных отношений городского округа Эгвекинот отказало ему в предоставлении испрашиваемого земельного участка. Отказ обосновывался тем, что Законом ЧАО № 36-ОЗ в Перечень территорий Чукотского АО, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование (Приложение к Закону ЧАО № 36-ОЗ, далее – Перечень территорий) пунктом 12 включена территория поселка Мыс Шмидта, площадью 1305 га, где расположен запрашиваемый Б. земельный участок. (Напомню, что согласно Закону № 119-ФЗ (ч. 3 ст. 2) в ДФО, в отличие от АЗ РФ, региональными законами определяются территории, в границах которых земельные участки *не могут быть* предоставлены гражданам в безвозмездное пользование).

Не соглашаясь с отказом, Б. обратился в суд с административным исковым заявлением к Думе и Правительству Чукотского АО о призна-

нии недействующим Закона ЧАО № 36-ОЗ в части п. 12 Перечня территорий. Определением суда Чукотского автономного округа (далее – суд ЧАО) от 14 мая 2021 г. к участию в деле в качестве административного соответчика привлечен Губернатор Чукотского АО. Решением суда ЧАО от 25 июня 2021 г., оставленным без изменения определением судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 11 ноября 2021 г., исковые требования Б. удовлетворены: оспариваемое положение Закона ЧАО № 36-ОЗ признано недействующим со дня вступления решения суда в законную силу. Кассационным определением Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 06 июля 2022 г. № 88а-6128/2022 по делу № 3а-6/2021 решения нижестоящих судов оставлены без изменения, кассационная жалоба Губернатора ЧАО – без удовлетворения.

Решения судов основаны на следующем. Административный истец полагает, что положения п. 12 Перечня территорий нарушают его права и законные интересы, поскольку незаконно создают препятствия в осуществлении права на однократное получение в безвозмездное пользование земельного участка на территории поселка Мыс Шмидта, в отношении которого федеральным законодателем не принимались нормативные акты, предусматривающие ликвидацию данного населенного пункта либо принудительное расселение проживающих в поселке граждан.

Представитель губернатора ЧАО (административный ответчик) в апелляционной жалобе на решение суда первой инстанции и в кассационной жалобе на решение суда второй инстанции не согласился с выводами судов о безосновательном включении поселка Мыс Шмидта в число территорий, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование, поскольку, по его мнению, этот населенный пункт подлежит расселению в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Чукотского автономного округа до 2030 года, предусматривающей комплексное развитие двух зон опережающего экономического роста в целях консолидации населения в крупных населенных пунктах округа исходя из геополитического и географического расположения Чукотского АО. Также в жалобах отмечается, что требования к основаниям, по которым земельные участки в границах определенной территории не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование, Законом № 119-ФЗ не установлены.

Здесь отметим, что выше в работе указывалось о таком пробеле Закона № 119-ФЗ, как отсутствие критериев для определения региональным законодателем территорий для предоставления гражданам земельных участков в безвозмездное пользование, могущее привести к возникновению споров на практике, что и подтверждает рассматриваемое судебное дело.

Суды пришли к обоснованному выводу, что оспариваемый Б. пункт 12 Перечня территорий противоречит положению ч. 3.2 ст. 2 Закона № 119-ФЗ об установлении в законе субъекта РФ оснований, по которым земельные участки в границах выбранных территорий не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование, заключив при этом, что установленные оспариваемым Законом ЧАО № 36-ОЗ основания являются произвольными. В решениях судов указывается, что поселок Мыс Шмидта отнесен административным ответчиком к территориям, на которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование, фактически произвольно, поскольку Стратегия социально-экономического развития Чукотского АО до 2030 года, указанная ответчиком в качестве основания непредоставления участка, не содержит в себе положений, свидетельствующих о невозможности развития этой территории и необходимости в связи с этим принудительного расселения проживающих там граждан; каких-либо нормативных правовых актов о принудительном расселении поселка или о его ликвидации не принималось.

Приведенный пример из судебной практики показывает, что при возникновении спорных ситуаций, связанных с определением территорий, в границах которых предоставляются «арктические гектары», целесообразно использовать накопленный опыт применения Закона № 119-ФЗ в Дальневосточном федеральном округе.

Библиография:

1. СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2495.
2. Самончик О.А. Правовое регулирование предоставления «арктического гектара»: некоторые актуальные проблемы // Аграрное и земельное право. 2022. № 3. С. 4-8. DOI 10.47643/1815-1329_2022_3_4; Вронская М.В., Кривоша К.Е. Правовой режим «дальневосточного гектара»: актуальные проблемы его регламентации и реализации // Административное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 1-10.
3. Логунова М.В. Проблемы правового обеспечения публичных интересов при предоставлении «дальневосточных гектаров» из состава земель лесного фонда // Экологическое право. 2018. № 1. С. 20-24; Самончик О.А. Правовые основания для получения «дальневосточно-арктических гектаров» в собственность // Аграрное и земельное право. 2022. № 9. С. 50. DOI 10.47643/1815-1329_2022_9_49.
4. Самончик О.А. Разрешенное использование «арктического гектара»: некоторые правовые аспекты // Право и государство: теория и практика. - 2022. - № 6. - С. 90-95. DOI 10.47643/1815-1337_2022_6_90; Нарышева Н.Г. Юридическое значение деления земель на категории по целевому назначению // Экологическое право. 2015. № 6. С. 12-18.
5. СЗ РФ. 2017. № 1 (Ч. I). Ст. 43.
6. Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2021. № 11. Ст. 219.
7. Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.07.2021.
8. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1000202107260001?index=7&rangeSize=1> (дата обращения 07.12.2022).
9. Электронный бюллетень Правительства Мурманской области (<http://www.gov-murman.ru>).
10. <https://gov.karelia.ru/news/10-11-2022-v-karelii-po-programme-arkicheskij-gektar-predostavili-v-bezvozmezdnoe-polzovanie-45-lesnykh-uchast/> (дата общрщ. 12.12.2022).
11. СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. I). Ст. 5054.
12. Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 11.11.2021 № 66а-1179/2021; Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 06.07.2022 № 88а-6128/2022 по делу № 3а-6/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

References:

1. Federal Law of the Russian Federation. 2016. No. 18. St. 2495.
2. Samonchik O.A. Legal regulation of the provision of "Arctic hectare": some actual problems // Agrarian and land law. 2022. No. 3. pp. 4-8. DOI 10.47643/1815-1329_2022_3_4; Vronskaia M.V., Krivosova K.E. The legal regime of the "Far Eastern hectare": actual problems of its regulation and implementation // Administrative and municipal law. 2018. No. 11. pp. 1-10.
3. Logunova M.V. Problems of legal support of public interests in the provision of "Far Eastern hectares" from the forest fund lands // Environmental law. 2018. No. 1. pp. 20-24; Samonchik O.A. Legal grounds for obtaining "Far Eastern-Arctic hectares" in ownership // Agrarian and land law. 2022. No. 9. p. 50. DOI 10.47643/1815-1329_2022_9_49.
4. Samonchik O.A. Permitted use of the "Arctic hectare": some legal aspects // Law and the State: theory and practice. - 2022. - No. 6. - pp. 90-95. DOI 10.47643/1815-1337_2022_6_90; Narysheva N.G. The legal significance of the division of land into categories for the intended purpose // Environmental law. 2015. No. 6. pp. 12-18.
5. NW RF. 2017. No. 1 (Part I).
6. Article 43.6. Statements of normative acts of state authorities of the Komi Republic. 2021. No. 11. St. 219.
7. Official Internet portal of legal information <http://pravo.gov.ru>, 16.07.2021.
8. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1000202107260001?index=7&rangeSize=1> (accessed 07.12.2022).
9. Electronic Bulletin of the Government of the Murmansk region (<http://www.gov-murman.ru>).
10. <https://gov.karelia.ru/news/10-11-2022-v-karelii-po-programme-arkicheskij-gektar-predostavili-v-bezvozmezdnoe-polzovanie-45-lesnykh-uchast/> (date of request. 12.12.2022).
11. NW RF. 2021. No. 27 (part I). St. 5054.
12. Appeal Ruling of the Fifth Court of Appeal of General Jurisdiction dated 11.11.2021 No. 66a-1179/2021; Cassation Ruling of the Ninth Court of Cassation of General Jurisdiction dated 06.07.2022 No. 88a-6128/2022 in case No. 3a-6/2021 // SPS "ConsultantPlus".

ЗАЩИТНЫЕ АКТИВЫ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ НЕОПРЕДЕЛЁННОСТИ THE "GOLD" OF THE DIGITAL AGE AS A PROTECTIVE ASSET

САВИНА Анна Владимировна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права

Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина.

Россия, г. Тамбов, ул. Советская, 181 «Б».

E-mail: Anna.savina56@mail.ru;

Savina Anna Vladimirovna,

Associate Professor of the Department of Civil Law of the Institute of Law and National Security

of TSU named after G.R. Derzhavin, Candidate of Law.

Tambov, Sovetskaya str. 181 "B".

E-mail: Anna.savina56@mail.ru

Краткая аннотация: в статье рассматриваются вопросы защитных активов, среди которых уделяется внимание золоту – признанному в мире главным защитным активом. Автор проводит аналогию между золотом-металлом и криптовалютами – цифровым золотом, как его зачастую называют в современном обществе. Статья представляет собой размышление автора об истории и философии криптовалют, их идеологической направленности. Исследуются проблемы воздействия кризисных явлений на формы инвестирования накоплений. Автор уделяет внимание функциональной составляющей криптовалют, механизмах их правового регулирования. В статье рассматриваются элементы законопроекта «О цифровой валюте», анализируются положения его отдельных статей. Делаются выводы о роли предполагаемого к принятию нормативно-правового акта в отечественной правовой науке. На рассмотрение в статье ставится вопрос о признании криптовалют инструментом инвестиций и целесообразности выделения в них функций защитного актива. Статья содержит размышления о золотых запасах государств, являющихся важным фактором обеспечения в них стабильности, включая периоды экономического спада. Подчеркивается роль золота как актива, способного удерживать равновесие в самых сложных экономических ситуациях. Автором поднимаются проблемы финансовых рисков и философии финансовой неопределённости, делаются умозаключения о своевременности правового регулирования отношений в области криптовалют. Отдельное внимание в статье уделяется теории денег и их соотношению с криптовалютами, рассматриваются политико-экономические аспекты, оказывающие влияние на формирование новой денежной идеологии в цифровом веке.

Abstract: the article discusses the issues of protective assets, among which attention is paid to gold, which is recognized in the world as the main protective asset. The author draws an analogy between gold-metal and cryptocurrencies - digital gold, as it is often called in modern society. The article is the author's reflection on the history and philosophy of cryptocurrencies, their ideological orientation. The problems of the impact of crisis phenomena on the forms of investment savings are investigated. The author pays attention to the functional component of cryptocurrencies, the mechanisms of their legal regulation. The article discusses the elements of the draft law "On Digital Currency", analyzes the provisions of its individual articles. Conclusions are drawn about the role of the proposed regulatory legal act in the domestic legal science. The article raises the question of recognizing cryptocurrencies as an investment tool and the expediency of allocating the functions of a protective asset in them. The article contains reflections on the gold reserves of states, which are an important factor in ensuring stability in them, including periods of economic downturn. The role of gold as an asset capable of maintaining balance in the most difficult economic situations is emphasized. The author raises the problems of financial risks and the philosophy of financial uncertainty, makes conclusions about the timeliness of legal regulation of relations in the field of cryptocurrencies. Special attention is paid to the theory of money and its relationship with cryptocurrencies, political and economic aspects that influence the formation of a new monetary ideology in the digital age are considered.

Ключевые слова: криптовалюта, биткойн, золото цифрового века, цифровое золото, правовое регулирование криптовалют, цифровая валюта, финансовая неопределённость, пределы.

Keywords: cryptocurrency, bitcoin, digital age gold, digital gold, legal regulation of cryptocurrencies, digital currency, financial uncertainty, limits.

Для цитирования: Савина А.В. Защитные активы в условиях финансовой неопределённости // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 32-34. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_32.

For citation: Savina A.V. The «Gold» of the digital age as a protective asset // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 32-34. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_32.

Статья поступила в редакцию: 06.11.2022

Во все времена люди осуществляли действия, связанные с обменом: обменивались товарами, услугами. Такие меновые отношения сохранялись в подобной форме до тех пор, пока не появился денежный товар, который зачастую называют «общим средством обмена». Стремление государств создать и закрепить во внутренней и внешней экономике свой собственный денежный товар – собственную валюту, существовало всегда. Однако не только государство было и остается заинтересованным в собственной валюте. С появлением и развитием цифровых технологий в обществе актуализировалась идея создания независимых от банков и курса валют, нерегулируемых правительством, анонимных «свободных» денег – криптовалют. Тем не менее, общество не может существовать в условиях полной финансовой неопределённости и финансовой непредсказуемости. Возможно, это является одной из причин столь долгого внедрения криптовалют в современные экономические процессы. При наличии достаточных капиталов у их обладателей возникает закономерное стремление защитить свои накопления от последствий различных кризисов.

Принято считать, что защитными активами являются те объекты инвестиций, которые не утрачивают стоимости в условиях различного рода кризисов и финансовой неопределённости.

В экономической теории существует суждение, что в основе экономической динамики лежит неравномерный характер инновационного процесса, ибо сами нововведения, являющиеся своего рода основой экономического развития, носят циклический характер. Изменения в промышленности, связанные с внедрением новых методов производства, порождают колебания, задающие общий тон деловой жизни: в начале этих перемен происходит оживление инвестиций и наступает «процветание», которое прерывается спадом более короткого цикла, накрадывающегося на фоновые долгосрочные колебания [1, с. 220]. Интересным для осмысления представляется вопрос места криптовалюты в системе кризисных явлений и принадлежность ей функции защитного механизма в неустойчивых экономических процессах. Данный аспект, так или иначе, наводит на размышление о механизмах правового регулирования отношений в области криптовалют.

Й. Шумпетер отмечает, что «экономический рост – это процесс «созидательного разрушения» Для того, чтобы был дан старт новой экономике, старая система должна разрушиться» [2, с. 252]. В свою очередь В.А. Гусейнов справедливо подмечает, что возмещать недостатки

рынка обязано государство [2, с. 256].

В течение десятилетия наблюдается процесс расширения потенциала криптовалютных отношений. Криптовалюта представляет собой цифровые единицы взаиморасчета (электронную наличность), выпуск и учет которых децентрализованы и никем не регулируются [3].

В России вопрос урегулирования отношений в области криптовалюты был актуализирован Министерством финансов РФ, которое 18 февраля 2022 года внесло в Правительство РФ законопроект о регулировании криптовалют. Согласно законопроекту, на территории Российской Федерации по-прежнему запрещается использование цифровой валюты в качестве средства платежа, но разрешается использовать в качестве инвестиционного инструмента.

Предполагается введение механизма идентификации клиента, а также допускается проведение операций по вводу и выводу валюты только через банки с использованием банковских счетов. Примечательно, что Банк России обратился в Министерство финансов РФ с предложением о введении запрета на организацию выпуска и обращения цифровых валют, а также введении ответственности за соответствующие правонарушения. В законопроекте наблюдается тенденция формирования защиты инвесторов от высоких рисков, связанных с приобретением цифровых валют. Предполагается прохождение онлайн-тестирования гражданами перед приобретением криптовалюты, для определения уровня знаний о специфике вложений в цифровые валюты и осведомленности о возможных рисках. При успешном прохождении тестирования граждане могут вкладывать средства в цифровые валюты до 600 тыс. рублей ежегодно. Если тестирование не пройдено, то предельный размер вложений будет ограничен 50 тыс. рублей. Квалифицированным инвесторам и юридическим лицам разрешено совершать операции без ограничений [4].

Думается, что данный законопроект представляет собой не просто нормативный акт, регулирующий определенную группу общественных отношений, а поворотную точку в истории права и экономики России, некий стимул для развития отечественного права.

О. Эрлих справедливо отметил: «Для того, чтобы полностью развиться, право нуждается в множестве стимулов, которые предоставляют красочное разнообразие правовых взаимоотношений на обширной территории и которые сходятся в центральной точке. Такую обстановку может создать только государство» [5, с. 222].

Таким образом, возникает закономерный вопрос: если криптовалюта будет признана инструментом инвестиций, можно ли считать ее защитным активом для инвестора или ей свойственна неустойчивость и риски вложений потенциально высоки?

Существует мнение, что самыми распространенными защитными активами являются казначейские облигации США, драгоценные металлы (серебро, золото, платина и палладий), акции компаний с высшим рейтингом надежности, стабильные валюты, всевозможные банковские вклады и т.д. [6, с. 144]. При помощи защитных активов можно уберечь свой капитал от инфляции, войн, социальных беспорядков и других, значимых и оказывающих влияние на финансовый рынок, негативных факторов [7].

Значимость золота, как защитного актива и ведущего финансового инструмента вновь возросла на фоне пандемии Covid-19 и специальной военной операции на Украине. Санкции против российской экономики увеличили риски потери капиталов. Бай Мин отмечает, что при наличии таких факторов риска, как конфликты, глобальные инвесторы больше заинтересованы в сохранении капитала, чем в его росте [8].

За последние несколько лет очень популярны были вложения в золото, которое является привлекательным как для инвестиций, так и для хеджирования инвестиционного портфеля. На протяжении веков золото считалось одним из лучших защитных активов, особенно в те времена, когда самого этого термина еще не было. Кроме того, такие ученые, как Дж. Хикс, Г. Кассель, Э. Хансен, и др., не отрицали возможности обращения золота в качестве основной валюты.

Говоря о золоте, следует процитировать слова А.А. Никулина: «Золото не собирается сдавать позиции одного из ведущих финансовых инструментов, хотя формально этот металл уже почти полвека не является синонимом денег: после отмены золотого стандарта в 1971 г. с ценой золота не связана ни одна валюта. А расчёты между странами осуществляются по форме более современной, нежели физическое перемещение слитков из одного хранилища в другое. Но золотой запас государства остаётся существенным фактором его мощи. Особенно заметным это становится в периоды экономического спада: даже не слишком глубокий кризис с неизбежностью влечёт за собой рост цен на золото как на актив, способный восстановить равновесие в условиях нестабильности макроэкономической ситуации» [9, с. 151].

Криптовалюты появились на стыке экономики, криптографии и идеологии. Притом первая криптовалюта – биткойн – была инновацией «снизу», а не «сверху», т. е. не инициативой государств, а решением от народа. Фактически были предложены модель и практическая реализация децентрализованного взаимодействия, при котором комиссии или отсутствуют, или минимальны. В этой модели без желания участников сделок никакая третья сторона не может ни помешать им, ни навязать свои услуги, ни заблокировать или конфисковать чужие средства. Это система с заранее запрограммированной эмиссией, которая исключает политические манипуляции или злоупотребления, связанные с возможностью управлять выпуском денег [10].

Как сказал социолог Найджел Додд, хорошие деньги «преобразуют качественные различия вещей в количественные различия, позволяя обмениваться ими». «Защититесь от несправедливой монетарной политики центробанков-монополистов и других рисков, связанных с централизованным контролем над предложением денег, – писал он. – Ограниченная эмиссия в системе Биткойн равномерно распределена между всеми участниками сети, а не сконцентрирована в руках банковской элиты». В 2014 году Герман Греф высказался о том, что криптовалюты представляют собой интересный международный эксперимент, который ломает парадигму валютной эмиссии, отмечая, что их определенно не нужно запрещать, их следует пытаться осознать и, может быть, правильно регулировать.

Все чаще стали встречаться суждения в научных и публицистических материалах, что криптовалюта выступает золотом цифрового века. Однако вопрос устойчивости этого золота вызывает некоторые сомнения. С того момента как начались резкие колебания валют на мировых фи-

нансовых рынках, криптовалюта также потеряла свою абсолютную устойчивость. По данным coinmetrics с ноября 2021 года цена по сентябрь 2022 года цена на биткойн опустилась с отметки 64,75 до 19, 67 тыс. долларов. Другие криптовалюты также находятся в динамике снижения.

Помимо политических причин, возможно, это вызвано нежеланием майнеров в мире рисковать и добывать криптовалюты из-за повышения стоимости на электроэнергию. Так или иначе, избегание участниками криптовалютных отношений инвестиционных рисков связано с вопросом финансовой неопределённости, которая усугубляет проблему риска. Отмечается, что реальный эффект неопределённости возникает из-за расширения механизма бездействия, поскольку все больше фирм выжидают и наблюдают. Зарубежные ученые называют это моделью общего равновесия, что непосредственно влияет на инвестиционные процессы [11]. Наряду с этим, предполагается, что повышенная неопределённость побуждает фирмы сокращать свои затраты для снижения риска, что усугубляет проблему выжидания [12]. При этом, важно подчеркнуть, что финансовую неопределённость в контексте рассматриваемой проблематики видится уместным поставить в сравнение с финансовой стабильностью.

Защитные активы – активы, которые способны оставаться неизменным или изменяться незначительным образом в условиях кризисных явлений, и гарантирует определённую стабильность держателям таких активов. Изначально выстроенный экономический фундамент подобных активов предполагает их защищённость.

Однако наталкивает на философские размышления мысль о существовании защитных активов в условиях полной финансовой определённости. Если представить абсолютную финансовую стабильность в мире, то вряд ли будет оправдана целесообразность выстраивания защитных механизмов в области сбережений. В условиях ясности и предсказуемости теряется смысл формирования государствами всего мира механизмов защиты денежных фондов государства и граждан. Именно финансовая неопределённость обуславливает целесообразность формирования защитных активов. Если размышлять о криптовалюте как защитном активе, то, думается, что пока рано говорить об ее абсолютной устойчивости и закреплении в мире. С.В. Рыбакова справедливо подчеркивает важность всего механизма регулирования в денежно-кредитной сфере: «выбор методов воздействия, очередность их применения, учет факторов взаимообусловленности и пр». Думается, то же самое можно сказать о механизмах правового регулирования отношений в области криптовалют [13].

Так или иначе, достичь эффекта стабильности в сфере криптовалют возможно путем формирования надежных правовых конструкций и обеспечения ее функционирования вне зависимости от экономических кризисов [14, с.123]. Это связано с тем, что в ряде стран существует законодательная неопределённость относительно криптовалют, окончательно не установлен их правовой статус. В этой связи, следует полагать, что криптовалюта, главной целью которой было формирование независимости от государства, децентрализация и отсутствие манипуляций со стороны центральных банков, так или иначе, является зависимой от правовой политики государства. Если выпуск и обращение криптовалюты в стране будет легализованным, то это придаст дополнительную устойчивость и можно будет говорить о приобретении криптовалютами функций защитного актива. Но если манипуляции с криптовалютами останутся вне правового поля, то риски хранения собственных средств в криптоактивах останутся довольно-таки высокими. В какой-то степени инвестиционная деятельность включает в себя наличие гарантий и стабильности вложенных средств. При отсутствии таковых (в частности, при отсутствии единого регуляторного центра по обращению криптовалюты) возникает финансовая неопределённость, невозможность повлиять на экономические процессы. Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что в правовом государстве защитными активами могут выступать только легализованные средства обмена и инвестирования.

Библиография:

1. Бартнев С.А. История экономических учений: Учебник. – М.: Экономист, 2003. – 456 с.
2. Гусейнов Р.М. Экономическая история. История экономических учений : учебник / Р.М. Гусейнов, В.А. Семенихина. – Москва : Омега – Л, 2006. – 384 с.
3. Основная идея и суть электронных денег [Электронный ресурс] // URL: <http://crypto-bay.ru/kriptovalyuta/chto-takoe-kriptovalyuta-prostymi-slovami.html> (дата обращения: 14.08.2022)
4. Минфин России: Пресс-центр: Минфин России направил в Правительство России проект федерального закона «О цифровой валюте» (minfin.gov.ru) (дата обращения: 14.08.2022)
5. Эрлих О. Основоположение социологии права / Пер. с нем. М.В. Антонова; под ред. В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова. – СПб: ООО «Университетский издательский консорциум», 2011. – 704 с.
6. Халина М.В. Защитные активы как объекты инвестиций в современных условиях // Университетская наука. – 2016. – № 1 (1). – С. 143-146.
7. Финансовые рынки и экономическая политика России: монография / Под ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2013. – 134 с.
8. Бай Мин. Spot рынок золота в Китае переживает бум (Аналитика рынка) URL: zolotoy-zapas.ru (дата обращения: 14.08.2022).
9. Никулин А.А. Мировой рынок золота: состояние и перспективы развития // Проблемы национальной стратегии. – 2015. – № 1 (28). – С. 151-174.
10. URL: nataniel_popper-tcifrovoe_zoloto_neveroyatnaya_istoriya_bitk.zip (дата обращения: 14.08.2022).
11. Гилкрист С., Сим Дж. У. и Закрайсек Э. Неопределённость, финансовые трения и динамика инвестиций (Том № w20038) // Национальное бюро экономических исследований. 2014. <https://www.nber.org/papers/w20038> (дата обращения: 01.10.2022).
12. Арельяно, К., Бай, Ю., и Кехо, П. Дж. Финансовые трения и колебания волатильности // Журнал политической экономики. 2019. 127 (5). <https://www.nber.org/papers/w22990> (дата обращения: 01.10.2022).
13. С.В. Рыбакова. К вопросу о систематизации банковского законодательства // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2022)
14. Савина А.В. О приоритетных направлениях бюджетно-правовой политики в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 3. С. 120-124.

References:

1. Bartnev S.A. History of economic studies: Textbook. – M.: Economist, 2003. – 456 p.
2. Huseynov R.M. Economic history. History of economic doctrines : textbook / R.M. Huseynov, V.A. Semenikhina. – Moscow : Omega – L, 2006. – 384 p.
3. The main idea and essence of electronic money [Electronic resource] // URL: <http://crypto-bay.ru/kriptovalyuta/chto-takoe-kriptovalyuta-prostymi-slovami.html> (accessed: 08/14/2022)
4. The Ministry of Finance of Russia: Press center: The Ministry of Finance of Russia has sent to the Russian Government a draft federal law "On Digital Currency" (minfin.gov.ru) (accessed: 08/14/2022)
5. Ehrlich O. The foundation of the sociology of law / Translated from German by M.V. Antonov; edited by V.G. Grafsky, Yu.I. Grevtsov. – St. Petersburg: LLC "University Publishing Consortium", 2011. – 704 p.
6. Khalina M.V. Protective assets as objects of investment in modern conditions // University Science. – 2016. – № 1 (1). – Pp. 143-146.
7. Financial markets and Economic policy of Russia: monograph / Edited by S.S. Sulakshin. – M.: Scientific expert, 2013. – 134 p.
8. Buy Min. Spot gold market in China is booming (Market Analytics) URL: zolotoy-zapas.ru (accessed: 08/14/2022).
9. Nikulin A.A. The world gold market: state and prospects of development // Problems of the national strategy. – 2015. – № 1 (28). – Pp. 151-174.
10. URL: nataniel_popper-tcifrovoe_zoloto_neveroyatnaya_istoriya_bitk.zip (accessed: 08/14/2022).
11. Gilchrist S., Sim J. U. and Zakraisk E. Uncertainty, financial friction and investment dynamics (Volume no. w20038) // National Bureau of Economic Research. 2014. <https://www.nber.org/papers/w20038> (accessed: 01.10.2022).
12. Arellano, K., Bai, Yu., and Keho, P. J. Financial friction and volatility fluctuations // Journal of Political Economy. 2019. 127 (5). <https://www.nber.org/papers/w22990> (date of address: 01.10.2022).
13. S.V. Rybakova. On the issue of systematization of banking legislation // SPS "ConsultantPlus" (accessed 12.09.2022)
14. Savina A.V. On priority directions of budgetary and legal policy in modern Russia // Legal policy and legal life. 2018. No. 3. pp. 120-124.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАЛАНСА ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ ПО ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ ENSURING A BALANCE OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS WHEN IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF LAND DIVISION FOR THE INTENDED PURPOSE

СУТЯГИН Максим Дмитриевич,

аспирант Государственного университета по землеустройству.

105064, Россия, г. Москва, ул. Казакова, 15.

E-mail: sutagin@mail.ru;

ШЕВЧЕНКО Дмитрий Андреевич,

аспирант Государственного университета по землеустройству.

105064, Россия, г. Москва, ул. Казакова, 15.

E-mail: dshevchenko153@mail.ru;

Sutyagin M.D.,

postgraduate student of the State University of Land Management.

15 Kazakova str., Moscow, 105064, Russia.

E-mail: sutagin@mail.ru;

Shevchenko D.A.,

postgraduate student of the State University of Land Management.

15 Kazakova str., Moscow, 105064, Russia.

E-mail: dshevchenko153@mail.ru

Краткая аннотация: В статье предлагается рассмотреть новый подход к обеспечению баланса частных и публичных интересов, согласно которому установление правового режима земель и земельных участков в результате деления земель по целевому назначению на категории и виды разрешенного использования имеет существенное значение в обеспечении баланса частных и публичных интересов, а также эколого-правового регулирования.

Abstract: The article proposes to consider a new approach to considering the issue of ensuring a balance of private and public interests, according to which the establishment of the legal regime of lands and land plots as a result of the division of lands for their intended purpose into categories and types of permitted use is essential in ensuring a balance of private and public interests, as well as environmental and legal regulation.

Ключевые слова: Баланс интересов в земельном праве, охрана и использование земель, правовой режим земель, целевое назначение, разрешенное использование.

Keywords: Balance of interests in land law, protection and use of land, legal regime of land, purpose, permitted use.

Для цитирования: Сутягин М.Д., Шевченко Д.А. Обеспечение баланса частных и публичных интересов при реализации принципа деления земель по целевому назначению // *Аграрное и земельное право*. 2022. № 12(216). С. 35-38. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_35.

For citation: Sutyagin M.D., Shevchenko D.A. Ensuring a balance of private and public interests when implementation of the principle of land division for the intended purpose // *Agrarian and Land Law*. 2022. No. 12(216). pp. 35-38. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_35.

Статья поступила в редакцию: 26.11.2022

Одним из основных начал российского земельного права, является принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Проблематика обеспечения баланса частных и публичных интересов в праве всегда являлась предметом многочисленных дискуссий и исследований. Поскольку публичные и частные интересы являются неотъемлемым элементом поведения субъектов, влияющего на юридически значимые последствия совершения действий (бездействия), возникает объективная потребность в их теоретическом осмыслении.

Основная проблематика поиска баланса частных и публичных интересов в земельном праве обусловлена двойственным характером категории «земельный участок». С одной стороны земельный участок является природным объектом, подлежащим правовой охране в качестве составной части окружающей среды, тогда как с другой выступает в качестве объекта гражданского оборота.

С.А. Боголюбов отмечал, что первое свойство земли служит предметом регулирования земельного законодательства, отражающего публичные и частные интересы и имеющего преимущественно публичный характер, тогда как второе – гражданского законодательства, представляющего частные и публичные интересы и содержащего в основном частноправовые предписания¹.

Большинство подходов в основе построения понятия «частного интереса» содержат указание на субъектный признак обладателя такого интереса. Частный интерес есть ничто иное, как охраняемый правом интерес, принадлежащий частным субъектам права. Однако подобного рода понимание понятия не определяет его теоретическое и практическое значение.

Справедливо замечено, что невозможно определить содержание публичного и частного интереса через какие-либо характеристики их носителей (субъектов), а распространённое мнение о том, что физические лица, граждане и юридические лица являются носителями частного интереса, а общественно - территориальные образования – только публичного интереса, в полной мере не решает этой задачи².

1 Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 5-13.

2 Курносенкова Е. Ю. Интерес в публичном и частном праве // Человек: преступление и наказание. № 1. 2009. С.110.

В этой связи следует рассмотреть подход, при котором содержание публичного и частного интересов будут раскрываться через еще один основополагающий принцип земельного законодательства, а именно деление земель по целевому назначению на категории, пп. 8, п.1. ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (Далее – ЗК РФ). Для этого необходимо рассмотреть классификацию подходов в определении публичных и частных интересов.

Галкин В.И. приводит классификацию подходов к определению понятия публичного интереса в зависимости от критерия соотношения общественных и государственных интересов¹.

В соответствии с первым подходом публичные интересы сводятся к интересам государства, воплощенным в деятельности органов государственной власти. Так, И.В. Михеева считает, что публичные интересы – это интересы государства вообще, регионов, муниципальных образований².

Второй подход отождествляет публичный интерес с интересами общества или интересами народа.

А.В. Кряжков отмечает, что конструкция «государственные и общественные интересы» представляется неточной, поскольку она предполагает с одной стороны, разделение, а с другой стороны, противопоставление данных групп интересов. На основании изложенного, автор приходит к выводу о том, что вместо государственных и общественных было бы целесообразно употребить понятие «публичные интересы». Таким образом, публичный интерес – это общественный интерес, признанный государством и урегулированный правом³.

В.Д. Мазаев приходит к выводу, что публичный интерес не сводится к государственному интересу. Публичный интерес есть общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе. При этом под публичными интересами, прежде всего понимаются интересы, связанные со сферой государственной власти, и наиболее важными потребностями общества, которые невозможно удовлетворить помимо государственной организации⁴.

Согласно третьему подходу публичные интересы включают в себя как интересы государства, так и интересы общества. Так, С.В. Дорохин полагает, что публичные интересы составляют интересы государства и общества, которые взаимообуславливают друг друга и имеют в конкретный период времени нормативное содержание⁵. Т.В. Сойфер указывает на преобразование публичного интереса в общественный только в случае его совпадения с интересами государства, когда конкретные потребности общества могут одновременно рассматриваться и как потребности государства⁶.

Необходимо отметить, что все подходы подтверждают, что именно интерес лежит в основе разграничения публичного и частного права. Интересы в публичном и частном праве могут быть взаимосвязанными, а могут противоречить друг другу и как уже отмечалось ранее, одним из инструментов разграничения интересов может являться восьмой принцип земельного законодательства – деление земель по целевому назначению на категории.

Правовой режим использования земель устанавливается в результате деления земель и земельных участков по целевому назначению на категории и виды разрешенного использования земель и земельных участков. Определение правового режима является важным элементом сочетания интересов общества и граждан в регулировании использования и охраны земель и земельных участков.

В общей теории права под правовым режимом принято понимать «особый порядок правового регулирования, выражающийся в сочетании юридических средств и направленный на создание необходимых условий для удовлетворения интересов субъектов права в определенных условиях»⁷. Однако, наиболее широко и целенаправленно данное понятие применяется земельно-правовой науке.

В плоскости практического применения правовой режим земель можно определить как «установленный в законодательстве порядок их охраны и использования»⁸. Такой порядок, несомненно, должен учитывать, как публичные интересы – основанные, в том числе, на запросе общества в благоприятной окружающей среде, комфортных условиях организации жизни, общественных пространств, мест отдыха и т.д., так и частных интересах в соответствии с которыми граждане и организации вправе иметь землю в частной собственности, свободно ей распоряжаться без нанесения ущерба окружающей среде и законным интересам других лиц - ст. 36, 42 Конституции РФ.

Одной из основных проблем обеспечения баланса частных и публичных интересов при реализации принципа деления земель по целевому назначению является установление и изменение видов разрешенного использования земельных участков, которое вызывает множество споров и противоречий при установлении и изменении правового режима земель.

Вопрос обеспечения баланса частных и публичных интересов в земельном праве обуславливается тем, что в земельном праве применяется императивный метод правового регулирования, что также подтверждает О.И. Крассов, говоря о том, что «в основе правового регулирования земельных отношений лежит разрешительный тип правового регулирования»⁹. Таким образом, законодательные требования, предусматривающие использование земельных участков по их целевому назначению, будучи по своей природе определенным ограничением свободы вла-

¹ Галкин В.И. Соотношение частных и публичных интересов при осуществлении права собственности на недвижимое имущество: дис. . канд. юрид. наук. М., 2020. 205 с.

² Михеева И.В. Соотношение частного и публичного интересов и ответственность органов государственного управления // Интерес в частном и публичном праве / под ред. Ю. А. Тихомирова [и др.]. М., 2002. С. 83.

³ Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 91 - 99.

⁴ Мазаев В. Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: учебное пособие. М.: Институт права и публичной политики, 2004. 123 с.

⁵ Сойфер Т. В. Частные и публичные интересы: проблемы квалификации // Новое гражданское законодательство: баланс публичных и частных интересов: мат. для VII ежегод. науч. чтений памяти проф. С. Н. Братуся. М.: Ин-т законод. и сравнит. правов. при Правит. РФ. С. 37.

⁶ Макарейко, Н. В. Административное право конспект лекций / Н. В. Макарейко. – 5-е изд.. – Москва: Высшее образование, 2009. – 147 с. – (Специалист). – ISBN 978-5-9692-0353-2. – EDN VTSDIZ.

⁷ Магомедова М.М. Учебное пособие (курс лекций) по дисциплине «Правовой режим земель и его регулирование» для специальности 21.02.04 «Землеустройство». – Махачкала: ДГУНХ, 2017 г., 4с.

⁸ Крассов О.И. Земельное право: Учебник / О. И. Крассов. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. — с. 36

дения, пользования и распоряжения имуществом, обусловлены прежде всего публичными интересами и особенностью земли как природного объекта и важнейшего компонента окружающей среды, подлежащего в этом качестве особой охране и нуждающегося в эффективном использовании, в том числе в общих интересах¹.

Кицай А.Ю. в качестве критерия определения баланса интересов указывают на наличие отношений сотрудничества обеих сторон в реализации взаимных интересов².

Критикуя данную позицию на примере взаимоотношений публичного и частного субъекта, Галкин В.И. отмечает, что подобный подход не соответствует соотношению частных и публичных интересов в праве, потому что указанные интересы контрастируют и противопоставляются. При этом баланс интересов вовсе не означает, что они должны находиться в соотношении возможностей удовлетворения интересов пятьдесят на пятьдесят. Он означает такое соотношение, при котором субъекты права будут иметь юридические возможности осуществления своих субъективных прав в полной мере и реализации своих законных интересов.³

Подобный подход является превалирующим не только в юридической доктрине, но в правоприменительной практике высших судебных инстанций.

Так в Постановлении Конституционного Суда РФ от 05.03.2020 N11-П можно встретить некоторые размышления о соотношении частных и публичных интересов. Из истории рассмотрения дела следует, что в результате принятия региональным Правительством постановлений об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия было допущено существенное ограничение прав собственников земельных участков, находящихся в границах зон охраны объектов культурного наследия. К числу подобных ограничений относятся запреты на изменение существующих или исторически сложившихся границ и разделение земельных участков, капитальное строительство, реконструкцию существующих зданий и сооружений с увеличением их габаритов, размещение со стороны улиц перед линией застройки вспомогательных и хозяйственных строений (включая гаражи), размещение древесных насаждений (в том числе защитных насаждений, древесных питомников, плодовых садов), не соответствующих исторической пространственной структуре ландшафта и ухудшающих условия зрительного восприятия объекта культурного наследия.

Как указывал заявитель жалобы, в результате действий Публичного субъекта, вид разрешенного использования принадлежащего ей земельного участка был изменен на "земельные участки (территории) общего пользования", а кадастровая стоимость земельного участка снизилась до 1 (одного) рубля, что послужило основанием обращения в суд с требованием о взыскании убытков, в удовлетворении которого было отказано. По мнению заявителя, подпункты 4 и 5 ч.1 и ч.5 ст. 57 ЗК РФ противоречат Конституции РФ, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они позволяют ограничивать права собственника земельного участка в результате установления зон охраны объекта культурного наследия без возмещения причиненных этим убытков.

Признавая положения вышеперечисленных пунктов ЗК РФ несоответствующими Конституции РФ в вышеназванной части, Конституционный суд РФ указал, что ограничение права частной собственности, осуществленное органами власти как мера сохранения памятников истории и культуры, т.е. в публичных интересах, и повлекшее утрату, полную или частичную, возможности владеть, пользоваться вещью и распоряжаться правом на нее, требует достижения и поддержания баланса личных и общих интересов при неукоснительном соблюдении конституционно обоснованных принципов справедливости, разумности и соразмерности, для чего и внедрен механизм возмещения убытков, предусмотренный в ст. 57 ЗК РФ.

Необходимость учета интересов частных лиц в сфере пользования и охраны земель декларируется в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ, в соответствии с которой граждане и их объединения вправе свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Таким образом мы можем констатировать, что принцип сочетания публичных и частных интересов реализуется в том числе при определении правового режима, земельных участков и объектов, расположенных на них, составляющей которого является разрешенное использование. Правовой режим земель при установлении видов разрешенного использования определяется «нормативными актами публичного законодательства (в частности, правилами землепользования и застройки, в составе которых утверждены градостроительные регламенты)»⁴.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что проблема баланса частных и публичных интересов состоит в определении границ между свободой частного собственника осуществлять владение, распоряжение, пользование земельными участками по своему усмотрению, и режимом ограничений, наложенным в целях защиты публичных интересов (*которые основываются на запросе в благоприятной окружающей среде*), что выражается в несовершенстве правового регулирования установления и изменения правового режима использования земель и земельных участков.

Библиография:

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
2. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 15.10.2020). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2019 N 35-П "По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О.В. Глазодиновой"

² Кицай А. Ю. Баланс интересов в договорных отношениях в жилищном праве // Сибирский юридический вестник. 2013. № 4 (63). С. 47.

³ Галкин В.И. Соотношение частных и публичных интересов при осуществлении права собственности на недвижимое имущество: дис. . канд. юрид. наук. М., 2020. 205 с.

⁴ "Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации N 2 (2022)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 12.10.2022)

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2019 N 35-П "По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О.В. Гламоздиновой".
4. "Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации N 2 (2022)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 12.10.2022). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
5. Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 5-13.
6. Галкин В.И. Соотношение частных и публичных интересов при осуществлении права собственности на недвижимое имущество: дис. канд. юрид. наук. М., 2020. 205 с.
7. Кицай А. Ю. Баланс интересов в договорных отношениях в жилищном праве // Сибирский юридический вестник. 2013. № 4 (63). С. 47.
8. Крассов О.И. Земельное право: Учебник / О. И. Крассов. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. — с. 36
9. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. N 10. С. 91 - 99.
10. Курносенкова Е. Ю. Интерес в публичном и частном праве // Человек: преступление и наказание. № 1. 2009. С.110.
11. Магомедова М.М. Учебное пособие (курс лекций) по дисциплине «Правовой режим земель и его регулирование» для специальности 21.02.04 «Землеустройство». – Махачкала: ДГУНХ, 2017 г., 4с.
12. Мазаев В. Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: учебное пособие. М.: Институт права и публичной политики, 2004. 123 с.
13. Макарейко, Н. В. Административное право конспект лекций / Н. В. Макарейко. — 5-е изд. — Москва : Высшее образование, 2009. — 147 с. — (Специалист). — ISBN 978-5-9692-0353-2. — EDN VTSDIZ.
14. Михеева И.В. Соотношение частного и публичного интересов и ответственность органов государственного управления // Интерес в частном и публичном праве / под ред. Ю. А. Тихомирова [и др.]. М., 2002. С. 83.
15. Сойфер Т. В. Частные и публичные интересы: проблемы квалификации // Новое гражданское законодательство: баланс публичных и частных интересов: мат. для VII ежегод. науч. чтений памяти проф. С. Н. Братуся. М.: Ин-т законод. и сравнит. прав. при Правит. РФ. С. 37.

References:

1. "The Constitution of the Russian Federation" (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020). — Access from the ConsultantPlus legal reference system. — Access mode: <http://www.consultant.ru>
2. "Land Code of the Russian Federation" dated 25.10.2001 N 136-FZ (ed. dated 15.10.2020). — Access from the legal reference system "ConsultantPlus". — Access mode: <http://www.consultant.ru>
3. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 14.11.2019 N 35-P "In the case of checking the constitutionality of the second paragraph of Article 42 of the Land Code of the Russian Federation and part 1 of Article 8.8 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation in connection with the complaint of citizen O.V. Glamozdinova".
4. "Review of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation No. 2 (2022)" (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation 12.10.2022). — Access from the ConsultantPlus legal reference system. — Access mode: <http://www.consultant.ru>
5. Bogolyubov S.A. Land legislation and the concept of development of civil legislation // Journal of Russian Law. 2010. No. 1 (157). pp. 5-13.
6. Galkin V.I. The ratio of private and public interests in the exercise of ownership of real estate: dis. cand. jurid. M., 2020. 205 p.
7. Kitsai A. Yu. Balance of interests in contractual relations in housing law // Siberian Legal Bulletin. 2013. No. 4 (63). p. 47.
8. Krassov O.I. Land law: Textbook / O. I. Krassov. — 4th ed., reworked and additional. — M.: Norm: INFRA-M, 2014. — p. 36
9. Kryazhkov A.V. Public interest: concept, types and protection // State and law. 1999. N 10. pp. 91-99
10. Kurnosenkova E. Yu. Interest in public and private law // Man: crime and punishment. No. 1. 2009. p.110.
11. Magomedova M.M. Textbook (course of lectures) on the discipline "Legal regime of lands and its regulation" for the specialty 21.02.04 "Land management". — Ma-khachkala: DGUNKH, 2017, 4s12.
12. Mazaev V. D. The concept and constitutional principles of public property: textbook. Moscow: Institute of Law and Public Policy, 2004. 123 p.
13. Makareiko, N. V. Administrative law lecture notes / N. V. Makareiko. — 5th ed.. — Moscow : Higher Education, 2009. — 147 p. — (Specialist). — ISBN 978-5-9692-0353-2. — EDN VTSDIZ.
14. Mikheeva I.V. Correlation of private and public interests and responsibility of public administration bodies // Interest in private and public law / edited by Yu. A. Tikhomirov [et al.]. M., 2002. p. 83.
15. Soyfer T. V. Private and public interests: problems of qualification // New civil legislation: balance of public and private interests: mat. for the VII year. sci. readings in memory of prof. S. N. Bratusya. M.: Institute of Law. and compare. is right. under the Government of the Russian Federation. p. 37.

КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ: ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ Integrated development of territories: environmental and legal aspect

ЧМЫХАЛО Елена Юрьевна,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры земельного и экологического права

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

410028, Россия, Саратовская обл., г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

E-mail: elenasgap@yandex.ru;

Chmihalo E.Yu.,

candidate of Legal Sciences, professor of the land and ecological law sub-department,

Federal State Budgetary Educational Saratov State Law Academy.

410028, Russia, Saratov region, Saratov, Chernyshevsky str., 104.

E-mail: elenasgap@yandex.ru

Краткая аннотация. Комплексное развитие территорий, являющееся видом градостроительной деятельности и средством развития территорий, имеет важное значение при осуществлении градостроительной деятельности. Автором выясняется содержание комплексного развития территорий с точки зрения соотношения с устойчивым развитием и соблюдения требований охраны окружающей среды, экологической безопасности. На основе анализа норм законодательства, регулирующих отношения в сфере осуществления отдельных видов градостроительной деятельности, отмечается ярко выраженный экологический аспект комплексного развития. Исследование различных точек зрения, выработанных в научных работах, касающихся изложенной выше проблеме, анализ действующего законодательства позволили прийти к выводу о том, что комплексное и устойчивое развитие территорий взаимосвязанные понятия, это демонстрирует экологический аспект комплексного развития территорий.

Abstract. The integrated development of territories, which is a type of urban planning activity and a means of developing territories, is important in the implementation of urban planning activities. The author clarifies the content of the integrated development of territories in terms of correlation with sustainable development and compliance with the requirements of environmental protection and environmental safety. Based on the analysis of the norms of legislation regulating relations in the sphere of implementation of certain types of urban planning activities, a pronounced environmental aspect of integrated development is noted. The study of various points of view developed in scientific papers relating to the above problem, the analysis of the current legislation led to the conclusion that the integrated and sustainable development of territories are interrelated concepts, which demonstrates the environmental aspect of the integrated development of territories.

Ключевые слова. Комплексное развитие территорий, устойчивое развитие территорий, охрана окружающей среды и экологическая безопасность.

Keywords. Integrated development of territories, sustainable development of territories, environmental protection and environmental safety.

Для цитирования: Чмыхало Е.Ю. Комплексное развитие территорий: эколого-правовой аспект // *Аграрное и земельное право*. 2022. № 12(216). С. 39–42. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_39.

For citation: Chmihalo E.Yu. Integrated development of territories: environmental and legal aspect // *Agrarian and Land Law*. 2022. No. 12(216). pp. 39–42. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_39.

Статья поступила в редакцию: 30.11.2022

Комплексное развитие территорий с декабря 2020 года [1] признано видом градостроительной деятельности, о чем свидетельствует определение, предлагаемое в пп. 1 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации [2] (далее – ГрК РФ, Кодекс). Определение комплексного развития территорий содержится в пп. 34 ст. 1 ГрК РФ, из него следует, что этот вид градостроительной деятельности, представляющий собой совокупность мероприятий, направленных на создание благоприятных условий проживания граждан. В этом его содержание совпадает с содержанием устойчивого развития территорий (пп. 3 ст. 1 ГрК РФ). В определении последнего отмечается, что обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека достигается посредством ограничения негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, соблюдения требований охраны и рационального использования природных ресурсов (пп. 3 ст. 1 ГрК РФ). О тесной связи и соотношении понятий комплексного и устойчивого развития территорий свидетельствует и цели комплексно развития как вида градостроительной деятельности, установленные в ст. 64 ГрК РФ. Такими называются, например, обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений и городских округов, достигаемое, в том числе, путем повышения качества городской среды либо повышения эффективности использования территорий поселений, городских округов, в том числе, формирование комфортной городской среды. Формирование комфортной городской среды признано национальной целью развития России [3], целевыми показателями, характеризующими достижение которой к 2030 году, указаны, например, создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов.

Понятие комплексное развитие территорий используется в градостроительном законодательстве и в ином значении. Обеспечение комплексного развития территорий – это принцип законодательства, который реализуется при осуществлении отдельных видов градостроительной деятельности: территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (ст. 2 ГрК РФ). В этом случае комплексное развитие территорий необходимо рассматривать как средство достижения устойчивого и сбалансированного развития территорий, являющихся целями пространственного развития Российской Федерации [4]. Нормы законодательства о градостроительной деятельности, определяющие содержание документов и процедуры осуществления территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, также демонстрирует взаимосвязь комплексного и устойчивого развития территорий как явлений градостроительной деятельности.

Следовательно, не зависимо от того осуществляется комплексное развитие территорий как вид градостроительной деятельности или как средство организации ее развития, оно непосредственно связано с ограничением негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, обеспечением охраны и рационального использования природных ресурсов, то есть имеет ярко выраженный экологический аспект.

Экологические аспекты градостроительной деятельности проявляются и в других принципах законодательства, регулирующего отношения в этой сфере общественных отношений, например, это принцип обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности. В ГрК РФ непосредственно закрепляется и принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности. Однако в ГрК РФ не определяется, какие именно требования должны соблюдаться при осуществлении комплексного развития территорий. Лишь в отдельных нормах Кодекса указывается на необходимость изучения природных условий и факторов техногенного воздействия, которые должны учитываться при подготовке градостроительной документации для обеспечения рационального и безопасного использования территорий и земельных участков. Эти данные получают при проведении инженерных изысканий, и используются они для обоснования материалов территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного проектирования (пп. 15 ст. 1 ГрК РФ). Отметим, что при определении содержания инженерных изысканий и в пп. 15 ст. 1, и п. 4 ст. 41.2 ГрК РФ его целью указывается рациональное использование территории, дефиниция которого в ГрК РФ отсутствует, и соответственно возникает вопрос о соотношении понятий комплексного и рационального использования территорий.

В нормах ГрК РФ, определяющих порядок выполнения отдельных видов градостроительной деятельности, лишь при планировке территории и архитектурно - строительном проектировании предусматривается проведение инженерных изысканий (ст. 41.2, 47 ГрК РФ). Кроме того, именно в документах по планировке территории и архитектурно – строительному проектированию должен содержаться перечень мероприятий по охране окружающей среды (пп. 1 п. 4 ст. 42 ГрК РФ, пп. «з» п. 3 (1) Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию[5]).

Среди видов инженерных изысканий, в специальных нормативных правовых актах, называются инженерно-экологические[6], признаваемые самостоятельным видом, который выполнялся как в комплексе с иными видами изысканий, так и отдельно. При выполнении указанного выше вида изыскания комплексному изучению и оценке подлежат инженерно-экологические условия территории или акватории водного объекта, результатом этого является составление прогноза возможных их изменений, что необходимо для обоснования документов градостроительной деятельности. Кроме того, определяются зоны с особым режимом природопользования и готовятся рекомендации по предотвращению неблагоприятных экологических последствий градостроительной деятельности, разрабатываются природоохранные мероприятия[7]. Результаты инженерно-экологических изысканий подлежат размещению не только в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, но и Едином государственном фонде данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении[8].

В главе 3 ГрК РФ «Территориальное планирование» не только не содержится ни одной статьи, регулирующей отношения по осуществлению инженерных изысканий, но и вообще не упоминается об их проведении при подготовке материалов по обоснованию документов территориального планирования, как не содержатся и требования о перечне мероприятий об охране окружающей среды и экологической безопасности. Хотя в п. 4.26 Свода правил. Инженерные изыскания для строительства[9] указывается на необходимость выполнения инженерных изысканий при подготовке документов территориального планирования для получения сведений о природных условиях территории, используемых при принятии решений о функциональном назначении территорий, определении зон планируемого размещения объектов государственного или муниципального значения. Целями этого названы обеспечение устойчивого развития территорий, сохранение окружающей среды, защита территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и составление прогноза изменения природных условий. Обратим внимание на то, что одной из целей называется устойчивое развитие территорий, хотя получаемые сведения значимы и для комплексного ее развития, поскольку обосновывают необходимость размещения объекта на соответствующей территории, в том числе с учетом требований охраны окружающей среды.

Проблемам охраны окружающей среды и экологической безопасности посвящены многочисленные научные работы, в которых исследуются, в том числе, и проблемы обеспечения требований охраны окружающей среды, экологической безопасности в населенных пунктах[10]. Так, Н.Л. Лисина в отдельном параграфе диссертации рассматривает территориальное планирование и градостроительное зонирование как правовые инструменты охраны окружающей среды в городах. Следует согласиться с автором, отмечающим наличие в законодательстве о градостроительной деятельности правовых норм, учитывающих экологические факторы при осуществлении градостроительной деятельности, например, предусматривающих отображение на картах генерального плана территорий особо охраняемых объектов, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций, согласование проектов генеральных планов с уполномоченными органами управления в части возможного негативного воздействия на окружающую среду, но не предусматривающих проведение экологической экспертизы[11, с. 463]. Отметим, что в Федеральном законе от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 01.05.2022) "Об экологической экспертизе"[12] предусматривается проведение экологической экспертизы только проектной документации отдельных строящихся или реконструируемых объектов капитального строительства, в частности, размещаемых в границах особо охраняемых природных территорий, на водных объектах либо объектов, используемых для утилизации твердых коммунальных отходов.

Положительно оценивая согласование проектов документов территориального планирования в части возможного негативного воздей-

ствия планируемых для размещения объектов на окружающую среду, в научной литературе обращается внимание на то, что это носит условный характер, так как материалы по обоснованию документов территориального планирования не содержат какую-либо экологическую оценку и не определен предмет согласования. Для решения этой проблемы предлагается проведение стратегической экологической оценки, которая широко используется в Европейском союзе, а также ряде стран СНГ (в Республике Беларусь) [13]. В странах Европы предусматривается не только проведение экологической оценки стратегических документов, но и подготовка экологического доклада о последствиях их реализации [14]. Изложенное выше предложение заслуживает внимание, так как схемы территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации признаны документами стратегического планирования [15, п. 3, 4 ст. 11], а, следовательно, стратегической экологической оценки этих документов только усилит экологический аспект комплексного развития территорий.

Заслуживает внимание и предложение об императивном требовании в ГрК РФ к содержанию генеральных планов городов, «наличие в них схем озеленения и (или) ландшафтных планов, схем размещения и развития особо охраняемых природных территорий, что могло бы способствовать улучшению состояния окружающей среды в городах» [11, с. 454], так как в ГрК РФ в полной мере не предусматриваются градостроительные мероприятия, имеющие целью обеспечение комплексного и устойчивого развития территорий. Примером реализации таких мероприятий может являться Генеральная схема озеленения города Москвы [16], утверждавшаяся в соответствии с Законом г. Москвы от 27 апреля 2005 года N 14 «О Генеральном плане города Москвы (основные направления градостроительного развития города Москвы)» [17].

Отсутствие норм в ГрК РФ, определяющих градостроительные мероприятия, направленных на обеспечение охраны окружающей среды при комплексном развитии территории, не препятствуют тому, чтобы при разработке документов территориального планирования отдельными субъектами градостроительной деятельности не определялись такие мероприятия. Примером является Генеральный план городского округа города-героя Волгоград [18]. В Положении о территориальном планировании Генерального плана города содержится раздел Охрана окружающей среды, в котором определяется экологическая стратегия градостроительного развития города, направленная на создание условий по снижению антропогенного воздействия на окружающую среду, предлагаются градостроительные решения по оптимизации экологических условий. В Генеральном плане города предусматриваются градостроительные мероприятия, направленные на снижение негативного воздействия на атмосферный воздух и водные ресурсы. Для улучшения состояния атмосферного воздуха предусматривается упорядочение планировки территорий производственных зон, озеленение санитарно-защитных зон, кроме этого планируется строительство обходных автомобильных дорог, исключающих движение транзитного транспорта через город, расширение параметров магистральных улиц. Эти мероприятия направлены на снижение загрязнения атмосферного воздуха и шумового воздействия на этот природный объект. Мероприятия по охране водных ресурсов имеют целью обеспечить их рациональное использование, как отмечает в Положении о территориальном планировании Генерального плана города. Основными мероприятиями в этой сфере названы: реконструкция существующих и строительство новых очистных сооружений, расчистка русел рек, берегоукрепление, рекультивация земель и благоустройство водоохранных зон. Отдельно перечисляются мероприятия по санитарной очистке территорий города, в частности, рекультивация полигонов твердых коммунальных и производственных отходов, соблюдение нормативных требований по уборке улиц и уходу за зелеными насаждениями.

Проведенное исследование показало, что, безусловно, комплексное развитие территорий и как вид градостроительной деятельности, как средство организации имеет ярко выраженный экологический аспект. Однако анализ норм ГрК РФ показал, что в них не в полной мере реализуются принципы законодательства о градостроительной деятельности, направленные на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Это позволяет делать выводы о необходимости усиления экологической направленности норм, определяющих порядок осуществления отдельных видов градостроительной деятельности, в частности, включение в них требований о мероприятиях по охране окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Это предложение в первую очередь касается территориального планирования и градостроительного зонирования.

Библиография:

1. Федеральный закон от 30.12.2020 N 494-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий" // Собрание законодательства РФ, 2021, N 1 (часть I). Ст. 33.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ, 2005, N 1 (часть 1). Ст. 16.
3. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ, 2020, N 30. Ст. 4884.
4. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ, 2019, N 7 (часть II), ст. 702.
5. Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утверждено Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 N 87 (ред. от 27.05.2022) "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию" // Собрание законодательства РФ, 2008, N 8, ст. 744.
6. Перечень видов инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, утвержден Постановлением Правительства РФ от 31.03.2017 N 402 (ред. от 19.06.2019) "Об утверждении Правил выполнения инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, перечня видов инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. N 20" // Собрание законодательства РФ, 2017, N 15 (Часть VII), ст. 2231; Перечень видов инженерных изысканий, утвержден Постановлением Правительства РФ от 19.01.2006 N 20 (ред. от 15.09.2020) "Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства" // Собрание законодательства РФ, 2006, N 4, ст. 392.
7. СП 502.1325800.2021. Свод правил. Инженерно-экологические изыскания для строительства. Общие правила производства работ", утверждены и введен в действие Приказом Минстроя России от 16.07.2021 N 475/пр. М.: ФГБУ "РСТ", 2021.
8. Положение о составе материалов и результатов инженерных изысканий, подлежащих размещению в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, Едином государственном фонде данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, утверждено Постановлением Правительства РФ от 22.04.2017 N 485 (ред. от 19.06.2019) "О составе материалов и результатов инженерных изысканий, подлежащих размещению в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, Едином государственном фонде данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, а также о форме и порядке их представления" // Собрание законодательства РФ, 2017, N 18, ст. 2794.
9. СП 47.13330.2016. Свод правил. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 11-02-96, утвержден и введен в действие Приказом Минстроя России от 30.12.2016 N 1033/пр (ред. от 30.12.2020) М.: Стандартинформ, 2017.

10. Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2022. 645 с.; Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография / Е.Н. Абанина, Е.А. Сухова. – М.: Юстицинформ, 2022. 222 с.
11. Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: Дисс. ... на соиск. докт. юрид. наук. М., 2022. 645 с..
12. Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 01.05.2022) "Об экологической экспертизе" // Собрание законодательства РФ, 1995, N 48. Ст. 4556.
13. Кичигин Н.В. Правовое обеспечение учета экологических требований при осуществлении градостроительного планирования // В сборнике: Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики. сборник статей участников Международной научно-практической конференции. 2019. С. 166-171.
14. Кичигин Н.В. Правовое обеспечение учета экологических требований при территориальном планировании // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 141 - 151.
15. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О стратегическом планировании в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 2014, N 26 (часть I). Ст. 3378.
16. Постановление Правительства Москвы от 13 ноября 2007 г. № 996-ПП «О Генеральной схеме озеленения города Москвы на период до 2020 года» // Официальный сайт Мэра Москвы / URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/14981220/>
17. Закон г. Москвы от 27 апреля 2005 года N 14 О Генеральном плане города Москвы (основные направления градостроительного развития города Москвы) // Ведомости Московской городской Думы, 2005, N 6, Закон утратил силу см.: Закон г. Москвы от 05.05.2010 N 17 (ред. от 27.12.2017) "О Генеральном плане города Москвы" // Ведомости Московской городской Думы, 2010, N 6. Ст. 137.
18. Генеральный план городского округа города-героя Волгоград <http://www.volgadmin.ru/d/branches/grad/citybuilding/genplan>

References:

1. Federal Law No. 494-FZ of 30.12.2020 "On Amendments to the Urban Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation in order to ensure the integrated development of Territories" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 2021, No. 1 (Part I). Article 33.
2. Town-planning Code of the Russian Federation of 29.12.2004 N 190-FZ (ed. of 14.07.2022) // Collection of Legislation of the Russian Federation, 2005, N 1 (part 1). Article 16.
3. Decree of the President of the Russian Federation of 21.07.2020 N 474 "On national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 2020, N 30. St. 4884.
4. Order of the Government of the Russian Federation of 13.02.2019 N 207-r (ed. of 30.09.2022) <On approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025> // Collection of Legislation of the Russian Federation, 2019, N 7 (Part II), art. 702.
5. The regulation on the composition of sections of project documentation and requirements for their content, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of 16.02.2008 N 87 (ed. of 27.05.2022) "On the composition of sections of project documentation and requirements for their content" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 2008, N 8, art. 744.
6. The list of types of engineering surveys necessary for the preparation of documentation on the planning of the territory was approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated 31.03.2017 N 402 (ed. dated 19.06.2019) "On approval of the Rules for the execution of engineering surveys necessary for the preparation of documentation on the planning of the territory, the list of types of engineering surveys necessary for the preparation of documentation on the planning of the territory, and on the introduction of amendments to the Decree of the Government of the Russian Federation of January 19, 2006 N 20" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 2017, N 15 (Part VII), art. 2231: The list of types of engineering surveys, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of 19.01.2006 N 20 (ed. of 15.09.2020) "On engineering surveys for the preparation of project documentation, construction, reconstruction of capital construction facilities" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 2006, N 4, art. 392.
7. SP 502.1325800.2021. A set of rules. Engineering and environmental surveys for construction. General rules of work", approved and put into effect by the Order of the Ministry of Construction of the Russian Federation dated 16.07.2021 N 475/ave. M.: Federal State Budgetary Institution "PCT", 2021.
8. The regulation on the composition of materials and results of engineering surveys to be placed in the state information systems for Urban Planning Activities, the Unified State Data Fund on the State of the Environment, its Pollution, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated 22.04.2017 N 485 (ed. dated 19.06.2019) "On the composition of materials and results of engineering surveys to be placed in the state information systems for urban planning activities, the Unified State Data Fund on the State of the Environment, its Pollution, as well as on the form and procedure for their submission" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 2017, N 18, art. 2794.
9. SP 47.13330.2016. A set of rules. Engineering surveys for construction. The main provisions. Updated version of SNiP 11-02-96, approved and put into effect by the Order of the Ministry of Construction of the Russian Federation dated 12/30/2016 N 1033/pr (ed. from 12/30/2020) Moscow: Standartinform, 2017.
10. Lisina N.L. Problems of legal environmental protection in cities. Dissertation for the degree of Doctor of Law. M., 2022. 645 p.; Abanina E.N., Sukhova E.A. Legal provision of environmental safety of the Russian Federation: state and prospects of development: monograph / E.N. Abanina, E.A. Sukhova. M., Justicinform, 2022. 222 p.
11. Lisina N.L. Problems of legal environmental protection in cities. Dissertation for the degree of Doctor of Law. M., 2022. 645 p..
12. Federal Law No. 174-FZ of 23.11.1995 (as amended on 01.05.2022) "On environmental expertise" // See: Collection of Legislation of the Russian Federation, 1995, N 48. St. 4556.
13. Kichigin N.V. Legal support for the consideration of environmental requirements in the implementation of urban planning // In the collection: Management of land and other natural resources: problems of legal regulation and judicial practice. collection of articles by participants of the International Scientific and Practical Conference. 2019. pp. 166-171.
14. Kichigin N.V. Legal support of consideration of environmental requirements in territorial planning // Journal of Russian Law. 2019. No. 7. Pp. 141 - 151.
15. Federal Law No. 172-FZ of 28.06.2014 (as amended on 31.07.2020) "On Strategic Planning in the Russian Federation" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 2014, No. 26 (Part I). Article 3378.
16. Decree of the Government of Moscow of November 13 2007 No. 996-PP "On the General scheme of landscaping of the city of Moscow for the period up to 2020" // Official website of the Mayor of Moscow / URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/14981220/>
17. The Law of Moscow of April 27, 2005 No. 14 On the General Plan of the city of Moscow (the main directions of urban development of the city of Moscow) // Vedomosti of the Moscow City Duma, 2005, N 6, The Law has become invalid, see: The Law of Moscow of 05.05.2010 N 17 (ed. of 27.12.2017) "On the General Plan of the city of Moscow" // Vedomosti of the Moscow City Duma, 2010, N 6. St. 137.
18. The General plan of the city district of the hero city of Volgograd <http://www.volgadmin.ru/d/branches/grad/citybuilding/genplan>

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АГРАРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОСЕТИИ В XVIII – XIX ВВ. FORMATION AND DEVELOPMENT OF AGRARIAN RELATIONS IN OSSETIA IN THE XVIII – XIX CENTURIES

АЙДАРОВА Нелли Георгиевна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса
Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова.
362025, Республика Северная Осетия-Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 44-46.
E-mail: nelly.a77@mail.ru;

AIDAROVA Nelly Georgievna,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure
North Ossetian State University named after K.L. Khetagurov.
362025, Republic of North Ossetia-Alania, Vladikavkaz, Vatutina str., 44-46.
E-mail: nelly.a77@mail.ru

Краткая аннотация: Статья посвящается аграрным отношениям в Осетии в XVIII-XIX вв., которые имели свои специфические особенности. В результате присоединения Осетии к России стало возможным массовое переселение населения с гор на равнинные земли, что дало толчок к ломке патриархально-феодальных устоев и проникновения капиталистических отношений в общественно-экономическую жизнь осетин. В статье анализируется развитие земельной реформы в Терской области, которая имела целью включение Осетии в административно-управленческую систему царизма.

Abstract: The article is devoted to agrarian relations in Ossetia in the 18th-19th centuries, which had their own specific features. As a result of the accession of Ossetia to Russia, mass migration of the population from the mountains to the flat lands became possible, which gave impetus to the breaking of the patriarchal-feudal foundations and the penetration of capitalist relations into the socio-economic life of the Ossetians. The article analyzes the development of the land reform in the Terek region, which was aimed at including Ossetia in the administrative and managerial system of tsarism.

Ключевые слова: предгорная территория, Осетия, Северный Кавказ, переселение, земельная реформа, подворной формой собственности, освоение плоскости.

Keywords: foothill territory, Ossetia, North Caucasus, resettlement, land reform, household ownership, development of the plane.

Для цитирования: Айдарова Н.Г. Становление и развитие аграрных отношений в Осетии в XVIII-XIX вв. // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 43-45. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_43.

For citation: Aidarova N.G. Formation and development of agrarian relations in Ossetia in the XVIII-XIX centuries // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 43-45. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_43.

Статья поступила в редакцию: 29.11.2022

Историческое и экономическое развитие аграрных отношений в Осетии в основном протекало по тем же объективным законам, что и в России. Но вместе с тем становление и развитие аграрных отношений в осетинской деревне имело ряд специфических особенностей, связанных с историческими событиями. Для Осетии многократные монгольские походы имели особенно тяжелые последствия: прекратило существовать Аланское государственное объединение, погибли культурные памятники; сельское хозяйство, ремесла и торговля пришли в упадок, в результате массового истребления население намного сократилось. Предгорная территория превратилась в безлюдную пустыню. Уцелевшая часть народа была вынуждена в конце XIV – начале XV вв. переселиться в горы. К XVIII в. территория осетин ограничивалась четырьмя горными ущельями: Дарьяльским, Куртатинским, Алагирским и Дигорским – на северных склонах Главного Кавказского хребта[1].

Горцы в поисках новых мест поселения были вынуждены занимать самые высокие и самые труднодоступные места, хоть скольнибудь обеспечивающие их пахотными землями и сенокосами. Они боролись за каждый вершок ровной земли, имевшиеся в распоряжении горцев посевные участки доставались им исключительно путем искусственного создания пашни. Все это сделало пашню в горах исключительной собственностью двора. Так возник в горах институт частной подворной собственности.

Наряду с подворной формой собственности в горах Осетии существовала общинная, к которой относились пастбищные, луговые, лесные участки. Как правило, такие земельные участки находились в общем пользовании селения (аульная форма земледелия), фамилии (родовая форма), ущелья (племенная форма).

Политические, хозяйственно-экономические и географические условия, в которых осетинское общество находилось в течение четырех с половиной веков, были чрезвычайно тяжелыми. Оторванные друг от друга мелкие полуфеодальные и полупатриархальные общества жили замкнутой жизнью. Главными отраслями в хозяйстве были земледелие и животноводство. Здесь не могло быть и речи о нормальном экономическом развитии, о росте производительных сил.

Пребывая в горах в бедственном положении единственным спасением народа было переселение на равнинные земли. Осетинское население невольно обращало свои взоры к России, связывая с нею свои надежды.

Впервые осетины официально обратились к русскому правительству с просьбой о переселении с гор в 1747 г. Российское правительство приступило к организации переговоров с представителями осетинского народа о его подданстве.

Переговоры начались осенью 1774 г. В ходе переговоров осетинские делегаты просили считать Осетию присоединенной к Российской империи. Просьбы осетин правительством Екатерины II в основном были решены положительно. Вся Осетия стала считаться присоединенной к России. Осетинам разрешили селиться в предгорных равнинах Северного Кавказа[2].

Процесс переселения осетин с гор на равнину происходил в течение XVIII-XX вв. поэтапно. Массовое переселение осетин на плоскость началось лишь в начале XIX в. Образовался новый район – равнинная Осетия. Таким образом, территория Осетии была поделена на две части: горная и равнинная.

Постепенное освоение плоскости дало толчок экономическому развитию края. С переходом на равнину произошло перемещение сюда основной хозяйственной базы осетин горных районов, которая на плоскости значительно расширилась, претерпела заметные качественные и количественные изменения, во многом определив перспективу развития производительных сил[3].

С выходом осетин на плоскость и получением ими здесь земли с одновременным образованием здесь же большого числа селений, создавались более благоприятные условия для развития сельского хозяйства – земледелия и других отраслей экономики, а также для торгово-экономических связей Осетии с Россией, которые стали постепенно подрывать устои патриархального, замкнуто-натурального хозяйства и вместе с тем способствовали дальнейшему приобщению осетин к более прогрессивным формам земледелия.

В начале XIX в. общественный строй Осетии переживал стадию укрепления феодальных отношений, для которых плоскостное земледелие явилось хорошим базисом дальнейшего интенсивного роста. Осетинское общество разделилось на два противоположных класса: господствующий и класс феодально-зависимого сельского населения. Такая организация не во всех районах Северной Осетии была одинаково четко выражена[4].

В новых условиях осетинские феодалы начали широкое наступление на права зависимых крестьян: стали захватывать общинные земли, ввели новые поземельные повинности, запрещали крестьянам переселяться в другие аулы.

С ростом крепостнических тенденций классовая вражда в 30-50е гг. XIX в. в Осетии достигла высшего предела. По Осетии прокатилась волна крестьянских выступлений. Они не вылились в широкое антифеодальное восстание, но создали весьма накаленную обстановку.

Существующие в Осетии классовые противоречия, в конце концов, сходились в чрезвычайно жгучем для всех социальных сил осетинского общества земельном вопросе. В этих условиях осетинские феодалы и крестьянские массы все настойчивее просили правительство разорвать их сословные и поземельные права[5].

В силу этих причин в Осетии в 40-50е гг. XIX в. по разрешению правительства было создано и работало несколько сословно-поземельных комиссий. Деятельность этих аграрных учреждений преследовала, кроме частных задач, общую правительственную цель – создать в Осетии сословно-поземельный строй по образу и подобию всей Российской империи.

Безусловно, правительственные комитеты и комиссии, работавшие в первой половине XIX в. в Осетии оставили определённый след в её аграрной истории, в то же время сословно-поземельный вопрос не был разрешен. Непримиимый классовый антагонизм, составлявший главное содержание аграрных отношений в Осетии, не только не притупился, но получил новый виток развития. Поэтому вопрос о предпосылках, подготовке и проведении крестьянской реформы в Осетии следует рассматривать в тесной связи с общим ходом общественно-экономического развития России, ибо Осетия в продолжение многих десятилетий находилась в составе русского государства, являлась неразрывной его частью.

Как известно, основной причиной, вынудившей царское правительство «освободить» крестьян в России, была сила экономического развития, кризис всей крепостнической системы. Что же касается Северной Осетии, то она в своем политическом и общественно-экономическом развитии далеко отставала от России. В Осетии накануне крестьянской реформы отсутствовали признаки, характеризующие кризис феодальных отношений. Более того, осетинский феодализм продолжал развиваться по восходящей линии. В предреформенной Осетии капиталистические отношения были слишком ничтожными, чтобы крестьянскую реформу непосредственно выводить из них[6].

Пореформенная Россия, твердо ставшая на путь капиталистического развития «вширь», властно диктовала приспособление экономики окраин к нуждам буржуазного развития метрополий, толкала правительство на проведение ряда социальных преобразований среди горцев Северного Кавказа. Это и определило экономическую необходимость отмены крепостного права в Осетии.

Другой важной предпосылкой реформы явилось обострение классовой борьбы в Северной Осетии. Рост крестьянского движения в предреформенный период объясняется, прежде всего, катастрофическим ухудшением социально-экономического и политического положения осетинского крестьянства.

Освобождение осетинского крестьянства от феодальной зависимости проходило, прежде всего, в форме земельной реформы, которая имела целью включение Осетии в административно-управленческую систему царизма.

Лишь спустя семь лет после известного манифеста Александра II на Северном Кавказе была отменена крепостная зависимость крестьянства. Это было связано с социально-экономическими и военно-политическими особенностями развития края. Однако, в отличие от реформы в России, одной из главных особенностей было объявление правительством России степной территории Осетии государственной собственностью. При этом население наделялась землей на правах пользования без права её отчуждения.

Таким образом, крестьянская реформа в Осетии, как и реформа 1861 г. в России, носила ярко выраженный классовый характер. Однако, в отличие от реформы в Империи, она имела свои признаки, из которых главными были:

- получение крестьянами земельных наделов без выкупа;
- раздел земли не по душам, а по дворам;
- получение крестьянами гораздо меньших наделов земли, нежели в России и т. д.[7]

Характерной особенностью аграрной политики царизма на Северной Осетии в пореформенные годы было массовое отчуждение земель в пользу местной знати, военных и гражданских чинов и различного рода буржуазных предпринимателей – носителей «земледельческой

культуры».

Царское правительство в 70-90гг. XIX в. усиленно создавало здесь «новый класс частных земельных владельцев» из русского военного чиновничества, казачьего офицерства, местного служивого населения и иностранных колонистов. Такой класс должен был стать «особого рода столпом, на который в разных случаях должно было опираться правительство».

Таким образом, стремление осетин-горцев перейти на жительство на равнинные земли в течение 70-90-х гг. XIX в. не ослабевало, а росло. Несмотря на чинимые царскими властями препятствия, осетины-горцы продолжали переходить на плоскость. Причем география переселения значительно расширялась. В самой Осетии из безземельных горцев, переселившихся без разрешения властей, образовался новый класс временно проживающих, создавший множество аграрных проблем Осетии в пореформенный период.

Итак, в условиях XVIII-XIX вв., когда в России господствовал царизм, процесс переселения по вполне понятным причинам не мог быть завершён. Царизм, его чиновники в течение долгого времени демонстрировали своё неумение и нежелание решать земельный вопрос в обширной нагорной зоне северокавказского края[8].

Библиография:

1. ЦГВИА, ф. 13454, оп.1, д. 202, л.110.
2. Блиев М.М. Осетинское посольство в Петербурге. Орджоникидзе 1961г. С. 42.
3. Берёзов Б.М. Аграрный вопрос и крестьянское движение в пореформенной Северной Осетии (Учебное пособие) Орджоникидзе.1980. С 79.
4. Материалы по истории осетинского народа. Т. II. С.125.
5. Берёзов Б.М. История и память. Владикавказ 2013. С.176.
6. Кокиев Г.А. Крестьянская реформа в Северной Осетии. Орджоникидзе 1940. С.57.
7. ЦГА СО АССР, ф.12. оп 6. д..273, л.1
8. Долгушин Л.О. О переселении в Терскую область из внутренних губернии России. М. 1998. С. 7-8.

References:

1. CGVIA, f. 13454, op.1, d. 202, l.110.
2. Bliev M.M. Ossetian Embassy in St. Petersburg. Ordzhonikidze 1961. p. 42.
3. Berezov B.M. The agrarian question and the peasant movement in post-reform North Ossetia (Textbook) Ordzhonikidze.1980. P. 79.
4. Materials on the history of the Ossetian people. Vol.II. P.125.
5. Berezov B.M. History and memory. Vladikavkaz 2013. p.176.
6. Kokiev G.A. Peasant reform in North Ossetia. Ordzhonikidze 1940. p.57.
7. TSGA SO ASSR, F.12. op 6. d.273, L.1
8. Dolgushin L.O. On resettlement to the Tersk region from the inner provinces of Russia. M. 1998. pp. 7-8.

О НАПРАВЛЕНИЯХ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НОРМИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ ON THE DIRECTIONS OF LEGAL REGULATION DEVELOPMENT OF STANDARDIZA- TION IN THE FIELD OF SOIL PROTECTION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

ГАШНИКОВА Тамара Владимировна,

кандидат юридических наук, начальник отдела проблем укрепления законности в сфере экономической деятельности государственного учреждения «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь». 220030, Республика Беларусь, г. Минск, ул. Интернациональная, 22.
E-mail: tomagashnikova@gmail.com;

GASHNIKOVA Tamara Vladimirovna,

Head of department for problems of reinforcing law in the economic sphere of the State Institution «Scientific and Practical Centre for Problems of Reinforcing Law and Order of the Prosecutor General's Office of the Republic of Belarus», PhD. 22 Internatsionalnaya str., Minsk, Republic of Belarus, 220030.
E-mail: tomagashnikova@gmail.com

Краткая аннотация: В статье рассматриваются особенности правового регулирования нормирования в области охраны земель в Республике Беларусь. Выделяются виды предусмотренных законодательством экологических нормативов. Анализируются взгляды ученых-экологов на проблемные вопросы, связанные с установлением нормативов качества земель и нормативов допустимого воздействия на земли. С сопоставительной целью анализируются работы, посвященные правовой регламентации нормирования в области охраны земель в Российской Федерации, Казахстане, Украине. Определяются возможные направления развития белорусского законодательства по вопросу нормирования в области охраны земель.

Abstract: In the article the features of the legal regulation of standardization in the field of soil protection in the Republic of Belarus are considered. The types of environmental standards stipulated by the legislation are highlighted. The views of environmental scientists on problematic issues related to the establishment of soil quality standards and standards of permissible impact on soil are analyzed. For a comparative purpose, the author analyzes the works devoted to the legal regulation of standardization in the field of soil protection in the Russian Federation, Kazakhstan, and Ukraine. Possible directions of development of the legislation of the Republic of Belarus on the issue of standardization in the field of soil protection are determined.

Ключевые слова: нормирование в области охраны земель, экологическое нормирование, охрана земель, нормативы предельно допустимых концентраций химических и иных веществ, экологические нормативы.

Keywords: standardization in the field of soil protection, environmental standardization, soil protection, standards of maximum permissible concentrations of chemical and other substances, environmental standards.

Для цитирования: Гашникова Т.В. О направлениях развития правового обеспечения нормирования в области охраны земель в Республике Беларусь // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 46-48. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_46.

For citation: Gashnikova T. V. On the directions of legal regulation of standardization in the field of soil protection in the Republic of Belarus // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 46-48. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_46.

Статья поступила в редакцию: 10.11.2022

Нормирование в области охраны земель является важнейшим правовым механизмом, направленным на сохранение благоприятной окружающей среды. Необходимость правового закрепления нормативов качества земель и способов их соблюдения обусловлена тем, что неконтролируемое привнесение в земли различных загрязняющих веществ и микроорганизмов чревато негативными последствиями для людей, животного и растительного мира.

Ввиду особенностей своего строения и состава, почва выполняет защитную функцию, удерживая загрязняющие вещества и предотвращая их попадание в сопредельные среды и организмы растений, животных и человека. Обратной стороной этого является тот факт, что, связывая поллютанты, почва сама может стать их хранилищем и источником долговременного загрязнения грунтовых вод и тканей живых организмов [1].

Поэтому вопросы правового обеспечения рационального и эффективного использования и охраны земельных ресурсов, а также нормирования относятся к числу наиболее актуальных как в теории права, так и в практике правового регулирования земельных отношений [2, с. 117].

В Республике Беларусь основополагающие нормы, касающиеся регулирования земельных отношений, использования и охраны земель, содержатся в Кодексе Республики Беларусь о земле [3], а касающиеся нормирования – в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» [4] и Законе Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [5].

Кодекс определяет землю (земли) как земную поверхность, включая почвы, рассматриваемую как компонент природной среды, средство производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственную материальную основу хозяйственной и иной деятельности.

Согласно статье 89 Кодекса Республики Беларусь о земле для оценки состояния земель в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об охране окружающей среды устанавливаются *нормативы предельно допустимых концентраций химических и иных веществ в почве*.

Являясь отсылочной, норма не устанавливает конкретно определенных единых правил нормирования качества почв. Основная смысловая нагрузка нормы заключается в том, что предусматривается установление лишь одного вида нормативов и названные нормативы используются для оценки состояния земель. Вместе с тем, тем самым не учитываются положения статьи 20 Закона Республики Беларусь от 26 ноября

1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды», выделяющей, наряду с нормативами предельно допустимых концентраций химических и иных веществ, также иные виды нормативов качества окружающей среды, среди которых нормативы предельно допустимых физических в воздействий; нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов; иные нормативы качества окружающей среды.

При этом указанная статья предусматривает применение нормативов качества окружающей среды (к которым относятся, в том числе, нормативы предельно допустимых концентраций химических и иных веществ), как для оценки состояния окружающей среды, так и для нормирования допустимого воздействия на нее. То есть экологическое нормирование в отношении земель должно заключаться в установлении различных видов нормативов качества земель и преследовать цель предотвращения загрязнения земель, что может быть достигнуто посредством регулирования допустимого воздействия на земельные ресурсы в рамках соответствующих нормативов качества земель.

Обязательные для соблюдения всеми пользователями допустимые значения показателей безопасности и безвредности почвы определены гигиеническим нормативом «Показатели безопасности и безвредности почвы», утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2021 г. № 37 [6]. Им определяются предельно допустимые концентрации веществ в почве и ориентировочно допустимые концентрации веществ в почве.

Помимо указанных случаев установления предельно допустимых концентраций, в отношении более пятисот действующих веществ пестицидов в Гигиеническом нормативе «Гигиенические нормативы содержания действующих веществ пестицидов (средств защиты растений) в объектах окружающей среды, продовольственном сырье, пищевых продуктах», утвержденном постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 27 сентября 2012 № 149 [7], определены предельно допустимые концентрации в почве, в воде водоемов, в атмосферном воздухе, в воздухе рабочей зоны.

Кроме нормативов предельно допустимых концентраций химических и иных веществ в почве в законодательстве предусмотрены *дифференцированные нормативы содержания химических веществ в почвах*.

Они установлены экологическими нормами и правилами ЭкоНП 17.03.01-001-2020 «Охрана окружающей среды и природопользование. Земли (в том числе почвы). Нормативы качества окружающей среды. Дифференцированные нормативы содержания химических веществ в почвах», утвержденными постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 23 января 2020 г. № 2-Т [8], в виде *пороговых значений содержания химических веществ в почвах* и дифференцированы по степени загрязнения (низкая, средняя, высокая, очень высокая).

Согласно ЭкоНП пороговое значение содержания химического вещества в почвах – это норматив содержания химического вещества в почвах, рассчитанный и установленный для почв (грунтов) различного гранулометрического состава, различных категорий земель, территориальных зон по преимущественному функциональному использованию территорий населенных пунктов, природных территорий, подлежащих особой и (или) специальной охране, превышение которого *влечет необходимость выполнения мероприятий в отношении загрязненной территории* в зависимости от степени загрязнения почв.

Как указывалось выше, в качестве экологического норматива применительно к землям в Кодексе Республики Беларусь о земле предусмотрен лишь один из возможных видов – нормативы предельно допустимых концентраций химических и иных веществ в почве. В связи с этим, в сфере нормирования в области охраны земель, имеет место проблема, связанная с определением нормируемых показателей.

Если рассмотреть взгляды ученых-экологов на проблемы регламентации содержания поллютантов в почве, обратиться к нормам модельного законодательства государств-участников СНГ, законодательства иных государств, можно утвердиться в убеждении, что перечень нормируемых показателей должен быть шире.

В теории выделяется два возможных подхода к экологическому нормированию: антропоцентрический и экосистемный. В основе антропоцентрического подхода лежат интересы человека, его здоровье и благополучие, а в основе экосистемного – благополучие экосистем, их звеньев и компонентов, являющееся, в том числе, основой процветания человека. В рамках первого подхода нормирование осуществляется с использованием нормативов предельно допустимых концентраций химических и иных веществ, когда нормой является состояние окружающей среды, не оказывающее пагубного влияния на здоровье человека [коновалов]. При этом концепция нормирования на основе нормативов предельно допустимого содержания веществ в землях нередко подвергается критике ввиду не учета специфики функционирования экосистем, ошибочности отдельных нормативов, отсутствия нормативов для многих канцерогенных и мутагенных веществ [1, 9].

Указывая на недостатки системы гигиенического нормирования, отдельные авторы «продвигали» его в сторону большей «экологичности». В частности, по М.А. Глазковской, критериями для нормирования токсикантов в почве являются первичная продуктивность (определяется почвенным плодородием), содержание в растениях токсикантов (не должно превышать действующих ПДК), сохранение почвенной биоты.

По В.Б. Ильину, нормативы должны исходить из полифункциональности почвы. При этом выделяются три главные функции: почва – компонент биогеоценоза, средство и объект сельскохозяйственного использования, среда обитания человека. Для защиты каждой из этих функций должны быть свои нормативы [10, с.66, 70-72].

В соответствии со статьей 10 модельного закона от 31 октября 2007 г. № 29-16 «Об охране почв» в целях охраны почв, обеспечения выполнения ими экологических, санитарно-гигиенических, хозяйственных функций предусматривается установление государственных нормативов качества почв, нормативов допустимых воздействий на почвы и иных нормативов в области охраны почв [11].

Нормативы качества почв должны включать показатели предельно допустимых концентраций *химических, радиоактивных, биологических веществ и микроорганизмов в почве и допустимых изменений состава, строения и свойств почв*, обеспечивающих выполнение почва-

ми своих функций, и устанавливаются с учетом типа почв и целевого назначения земель.

Нормативы качества почв для земель сельскохозяйственного назначения должны включать также нормативы плодородия почв и обеспечивать получение растениеводческой и иной сельскохозяйственной продукции, безопасной для жизни и здоровья человека.

В рассматриваемом контексте представляют интерес нормы Экологического кодекса Республики Казахстан, где предусмотрено нормирование бонитета почв, содержания гумуса, показателей водной и ветровой эрозии почв, их заболачивания, засоления, осолонцевания и других почвенных характеристик земель [12, ст.23].

Согласно ЗК Украины от 25 октября 2001 г. № 2768 - III в области охраны земель существуют такие нормативы: а) оптимального соотношения земельных угодий; б) качественного состояния почв; в) предельно допустимого загрязнения почв; г) показатели деградации земель и почв. А исходя из Закона Украины от 19 июня 2003 г. № 962 - IV «Об охране земель», в дополнение к перечисленным нормативам, выделен норматив оптимального соотношения культур в севооборотах в разных природно-сельскохозяйственных регионах [13].

Проведенный анализ показал, что регламентация вопросов экологического нормирования в отношении земель осуществляется в определенной степени фрагментарно и бессистемно. Для придания нормированию в области охраны земель четкого и последовательного характера, целесообразно осуществление работы по выработке единых основополагающих правил по данному вопросу с закреплением их на уровне законодательного акта.

Приняв во внимание изложенные выше существующие и возможные подходы к экологическому нормированию в области охраны земель, представляется правильным конкретизировать нормы Кодекса Республики Беларусь о земле, закрепив единообразный и понятный механизм нормирования в данной сфере. Направления совершенствования правового механизма нормирования в области охраны земель следует связать, в том числе с: расширением перечня нормативов в области охраны земель и параметров для нормирования, в том числе в части микробиологических характеристик и характеристик, отражающих плодородие почв; регламентацией вопросов допустимого воздействия на почвы при осуществлении различных видов деятельности.

Библиография:

1. Коновалов, А.Г. Обзор подходов к оценке экологического состояния и нормированию качества почв / А.Г. Коновалов, Д.В. Рисник, А.П. Левич, П.В. Фурсова // Биосфера. – Т. 9. № 3. – С. 214-229.
2. Харьков, В.Н. Правовые основы экологического нормирования использования и охраны земель / В.Н. Харьков // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 1-2. – С. 115-120.
3. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-3 : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г. // Эталон / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
4. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-XII // Эталон / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
5. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 7 янв. 2012 г., № 340-3 // Эталон / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
6. Показатели безопасности и безвредности почвы [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 25 янв. 2021 г., № 37 // Эталон / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
7. Гигиенический норматив «Гигиенические нормативы содержания действующих веществ пестицидов (средств защиты растений) в объектах окружающей среды, продовольственном сырье, пищевых продуктах» [Электронный ресурс]: утв. постановлением М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 27 сентября 2012 г., № 149 // Эталон / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
8. Экологические нормы и правила ЭкоНП 17.03.01-001-2020 «Охрана окружающей среды и природопользование. Земли (в том числе почвы). Нормативы качества окружающей среды. Дифференцированные нормативы содержания химических веществ в почвах» [Электронный ресурс]: утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 23 янв. 2020 г., № 2-Т // Эталон / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
9. Сысо, А.И. Нормативы оценки качества почв и кормов: проблемы их использования / А.И. Сысо // Экологический мониторинг окружающей среды. Материалы междунар. школы молодых ученых / Новосибирский гос. аграрный ун-т. – 2016. – С. 153-168.
10. Воробейчик, Е.Л. Экологическое нормирование техногенных загрязнений наземных экосистем / Е.Л. Воробейчик, О.Ф. Садыков, М.Г. Фарафонов. – Екатеринбург: УИФ «Наука», 1994. – 280 с.
11. Об охране почв : модел. закон : принят постановлением Межпарламент. Ассамблеи государств-участников СНГ, 31 окт. 2007 г., № 29-16 [Электронный ресурс] // Эталон / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
12. Экологический кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Казахстан, 9 янв. 2007 г., № 212-III-ЗРК // База данных «Законодательство стран СНГ» / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
13. Бусуек, Д.В. Общие и специальные нормативно-правовые акты по вопросам стандартизации и нормирования в области охраны земель / Д.В. Бусуек // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 1 (109). – С. 80-84.

References:

1. Kononov, A.G. Obzor podhodov k ocenke jekologicheskogo sostojanija i normirovaniju kachestva pochv / A.G. Kononov, D.V. Risnik, A.P. Levich, P.V. Fursova // Biosfera. – T. 9. № 3. – S. 214-229.
2. Har'kov, V.N. Pravovye osnovy jekologicheskogo normirovanija ispol'zovanija i ohrany zemel' / V.N. Har'kov // Izvestija Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Jekonomicheskie i juridicheskie nauki. – 2013. – № 1-2. – S. 115-120.
3. Kodeks Respubliki Belarus' o zemle [Jelektronnyj resurs]: Kodeks Resp. Belarus', 23 julya 2008 g., № 425-Z : prinjat Palatoj predstavitelej 17 ijunja 2008 g. : odobr. Sovetom Resp. 28 ijunja 2008 g. // Jetalon / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. – Minsk, 2021.
4. Ob ohrane okruzhajushhej sredy [Jelektronnyj resurs]: Zakon Resp. Belarus', 26 nojab. 1992g., № 1982-XII // Jetalon / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2021.
5. O sanitarno-jepidemiologicheskom blagopoluchii naselenija [Jelektronnyj resurs]: Zakon Resp. Belarus', 7 janv. 2012 g., № 340-Z // Jetalon / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. – Minsk, 2021.
6. Pokazateli bezopasnosti i bezvrednosti pochvy [Jelektronnyj resurs]: utv. postanovleniem Soveta Ministrov Resp. Belarus', 25 janv. 2021 g., № 37 // Jetalon / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. – Minsk, 2021.
7. Gigenicheskiy normativ «Gigenicheskie normativy sodержanija dejstvujushhih veshhestv pesticidov (sredstv zashhity rastenij) v ob'ektah okruzhajushhej sredy, prodovol'stvennom syr'e, pishhevyh produktah» [Jelektronnyj resurs]: utv. postanovleniem M-va zdравooхранения Resp. Belarus', 27 sentjabrja 2012 g., № 149 // Jetalon / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. – Minsk, 2021.
8. Jekologicheskie normy i pravila JekoNIP 17.03.01-001-2020 «Ohrana okruzhajushhej sredy i prirodopol'zovanie. Zemli (v tom chisle pochvy). Normativy kachestva okruzhajushhej sredy. Differencirovannye normativy sodержanija himicheskix veshhestv v pochvah» [Jelektronnyj resurs]: utv. postanovleniem M-va prirod. resursov i ohrany okruzhajushhej sredy Resp. Belarus', 23 janv. 2020 g., № 2-T // Jetalon / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. – Minsk, 2021.
9. Syso, A.I. Normativy ocenki kachestva pochv i kormov: problemy ih ispol'zovanija / A.I. Syso // Jekologicheskij monitoring okruzhajushhej sredy. Materialy mezhdunar. shkoly molodyh ucheny / Novosibirskij gos. agrarnyj un-t. – 2016. – S. 153-168.
10. Vorobejchik, E.L. Jekologicheskoe normirovanie tehnoгенных zagraznenij nazemnyh jekosistem / E.L. Vorobejchik, O.F. Sadykov, M.G. Farafontov. – Ekaterinburg: UIF «Nauka», 1994. – 280 s.
11. Ob ohrane pochv : model. zakon : prinjat postanovleniem Mezhpаrlament. Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG, 31 okt. 2007 g., № 29-16 [Jelektronnyj resurs] // Jetalon / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. – Minsk, 2021.
12. Jekologicheskij kodeks Respubliki Kazahstan [Jelektronnyj resurs]: Kodeks Resp. Kazahstan, 9 janv. 2007 g., № 212-III-ZRK // Baza dannyh «Zakonodatel'stvo stran SNG» / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. – Minsk, 2020.
13. Busuek, D.V. Obshhie i special'nye normativno-pravovye akty po voprosam standartizacii i normirovanija v oblasti ohrany zemel' / D.V. Busuek // Agrarnoe i zemel'noe pravo. – 2014. – № 1 (109). – S. 80-84.

К ВОПРОСУ ОБ ЭЛЕКТРОННОЙ СИСТЕМЕ ОТПРАВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ON THE ISSUE OF THE ELECTRONIC SYSTEM OF ADMINISTRATION OF JUSTICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

УСМАНОВА Резида Минияровна,

доктор юридических наук, доцент, декан юридического факультета
Стерлитамакского филиала ФГБОУ ВО «Уфимский университет науки и технологий».
453103, Республика Башкортостан, г. Стерлитамак, пр. Ленина, 49.
E-mail: rezidausmanova@yandex.ru;

БОЙКО Наталья Николаевна,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права
Стерлитамакского филиала ФГБОУ ВО «Уфимский университет науки и технологий».
453103, Республика Башкортостан, г. Стерлитамак, пр. Ленина, 49.
E-mail: amulet-str@yandex.ru;

ТИМОФЕЕВА Раиса Ивановна,

кандидат юридических наук, заведующая кафедрой гражданского
права и процесса Стерлитамакского филиала ФГБОУ ВО «Уфимский университет науки и технологий».
453103, Республика Башкортостан, г. Стерлитамак, пр. Ленина, 49.
E-mail: raivt@yandex.ru;

USMANOVA Rezida Miniyarovna,

Doctor of sciences in law, associate professor, dean of the faculty of law of the Sterlitamak branch
of the FGBOU VPO "Ufa University of Science and Technology".
453103, Republic of Bashkortostan, Sterlitamak, Lenin Ave. 49.
E-mail: rezidausmanova@yandex.ru;

BOYKO Natalia Nikolaevna,

Candidate of sciences in jurisprudence, associate Professor, associate professor of the department of constitutional and municipal law
of the Sterlitamak branch of the FGBOU VPO "Ufa University of Science and Technology".
453103, Republic of Bashkortostan, Sterlitamak, 49, Lenin Ave.
E-mail: amulet-str@yandex.ru;

TIMOFEEVA Raisa Ivanovna,

Candidate of sciences in jurisprudence, head of the Department of Civil Law and Procedure of the Sterlitamak branch
of the FGBOU VPO "Ufa University of Science and Technology".
453103, Republic of Bashkortostan, Sterlitamak, 49, Lenin Ave.
E-mail: raivt@yandex.ru

Краткая аннотация. В статье затронуты вопросы реализации электронной системы отправления правосудия в Российской Федерации. Авторы отмечают, что внедрение цифровых технологий, существенно изменило саму судебную систему России, а именно изменило судебное делопроизводство как таковое. Именно тенденции современных реформ, позволили повысить эффективность судопроизводства, упростить его и преобразовать в более доступный формат. Система электронного судопроизводства дает возможность создать баланс между потребностью граждан и объемом предоставляемых услуг со стороны государственных органов.

Abstract. The article deals with the implementation of the electronic system of administration of justice in the Russian Federation. The authors point out that the introduction of digital technology has significantly changed the judicial system of Russia, namely, it has changed the court proceedings as such. The trends of the modern reforms made it possible to enhance the efficiency of court proceedings, to simplify them and transform them into a more accessible format. The system of electronic court procedure makes it possible to create a balance between the needs of citizens and the volume of quality services provided by state bodies.

Ключевые слова. Суд, правосудие, электронное правосудие, органы власти, информатизация судебной деятельности, электронный документооборот, информационные технологии.

Keywords. Court, justice, e-justice, authorities, informatization of judicial activity, electronic document management, information technology.

Для цитирования: Усманова Р.М., Бойко Н.Н., Тимофеева Р.И. К вопросу об электронной системе отправления правосудия в Российской Федерации // *Аграрное и земельное право*. 2022. № 12(216). С. 49-52. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_49.

For citation: Usmanova R.M., Boyko N.N., Timofeeva R.I. On the issue of the electronic system of administration of justice in the Russian Federation // *Agrarian and Land Law*. 2022. No. 12(216). pp. 49-52. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_49.

Статья поступила в редакцию: 25.11.2022

Само по себе осознание необходимости информатизации судебной системы и внедрение информационных технологий пришло к концу XX века. Отправной точкой в начале большого пути по информатизации деятельности органов государственной власти, в том числе и органов судебной системы стало принятие программы «Электронная Россия», в 2002 году. Программа регламентировала переход государственных и муниципальных органов власти на предоставление услуг для граждан в электронном формате. Программа показала, что электронное правосудие и система электронного правосудия должны находиться в тесном взаимодействии и сотрудничестве [8, с. 140].

Электронная система отправления правосудия включает в себя непосредственно деятельность судебного органа, а также деятельность иных участников судебного разбирательства, которые наделены рядом процессуальных прав и обязанностей. При этом первостепенной задачей электронного правосудия стоит ускорение темпов рассмотрения дел в суде, без потери качественного результата, а также простота и

доступность при обмене информацией между судом и участниками судебного процесса [10, с. 271].

В.А. Пономаренко дает определение электронному правосудию, под которым следует понимать такой судебно-юрисдикционный порядок рассмотрения гражданских дел, который всецело (включая совершение всех необходимых процессуальных действий) опосредуется электронной формой выражения (закрепления) процессуальной информации и взаимодействия участников гражданского судопроизводства.

И.И. Черных полагает, что самым предпочтительным является тот подход, который подразумевает систему решения споров посредством электронной системы, которая содержит в себе ряд элементов: руководство судебной практикой и судебными процессами, доступ к судебным данным, оборот судебной документации, поиск правовых документов, судебные извещения, а также внутренние судебные процедуры.

Как и множество других понятий, «электронное правосудие» имеет узкое и широкое значение. Широкое значение может говорить нам о том, что подразумевается автоматизированная информационная система – сервис, который предоставляет средства для публикации судебных актов, ведения «электронного дела» и доступа сторон к материалам рассмотрения «электронного дела». В совокупности это способствует улучшению качества взаимодействия судебного органа с участниками судебного процесса, а также заинтересованными лицами [1, с. 57-58].

Если же рассматривать, электронное правосудие в узком смысле, то можно заметить тот факт, что действия судебного органа и других участников закреплены и регламентированы на законодательном уровне (примером такого нововведения выступает видеоконференц-связь).

Таким образом, можно отметить, что электронное правосудие является таким способом осуществления судопроизводства, когда судопроизводство осуществляется в соответствии с конкретными процессуальными нормативными актами. Функционирование системы происходит за счет специальных информационно-коммуникационных технологий, применяющихся при создании, использовании и хранении всех процессуальных баз документов и не только, использованных в процессе в электронном виде, и обмене информацией между всеми субъектами гражданского, уголовного, административного и др. процессов [2, с. 61].

Электронное правосудие отражает современные тренды в развитии права нашей страны, является элементом, который связывает гражданское правосудие и цифровые технологии воедино, представляет особую форму, способствующую осуществлению государственных функций, которые отражают современную структуру его развития.

Сущностные характеристики информатизации:

- 1) информационные технологии выступают основным инструментом при осуществлении процессуальных действий, как со стороны судебного органа, так и участвующих при рассмотрении дела сторон. При этом использование информационных технологий в деятельности суда, наравне с гражданским процессом регламентируется и в цифровом пространстве;
- 2) внедрение электронного документооборота. Данная система позволяет участникам судебных процессов направлять в суд документы, а суд, в свою очередь, может направить свою документацию при необходимости. Основным здесь является электронная форма документа, являющаяся полноценным эквивалентом документа на бумаге. В настоящее время в электронном праве физическая форма документов уже переходит в цифровой формат;
- 3) введение такой электронной системы управления судебными делами, которая бы предоставила возможность полностью контролировать ее, а также позволила бы обеспечить полный и открытый доступ к данным, за исключением тех, которые не являются конфиденциальными;
- 4) открытая система опубликования процессуальных документов суда;
- 5) ведение аудиопrotocolов независимо от категории рассматриваемого дела;
- 6) повсеместное использование видеоконференц-связи, которое позволит минимизировать вызов сторон, личное присутствие которых не всегда является обязательным при рассмотрении того или иного спора [3];
- 7) необходимость предоставить оборудование, которое в полной мере даст возможность исследовать доказательства, представленные в электронном виде прямо во время судебного заседания в зале суда [5, с. 52].

Информатизация судебной деятельности позволила обеспечить информационный доступ для всех граждан нашей страны, будь то простые обыватели, или специалисты из сферы юриспруденции. Благодаря информатизации мы имеем доступ к электронным порталам любой судебной инстанции. Широко применяется обмен информации в цифровом пространстве в рамках межведомственного взаимодействия, нельзя сказать что это происходит во всех сферах, но данный момент можно с уверенностью говорить, что этот процесс запущен.

Важно понимать, что система электронного правосудия не передает каких-либо возможных полномочий для пользователей сети Интернет. Электронное правосудие лишь предоставило новые возможности для реализации своих прав для физических и юридических лиц, открыло такие понятия как «электронные заявления», позволило отслеживать за ходом рассматриваемого дела, и позволило в реальном времени проводить оплату по судебным издержкам. Таким образом, в совокупности данные изменения позволили повысить доверие граждан к судебной системе и открыли новые возможности для всех сторон, принимающих участие в рассматриваемом деле, благодаря современным цифровым технологиям.

Несмотря на это, информатизация судебной системы не означает, что отныне дистанционный вид рассмотрения судебных дел вытеснит судебный процесс с живым участием сторон в процессе. Нельзя не согласиться с мнением А.Г. Кузьминым, что «следует не исключать активность по внедрению новых цифровых технологий, но и не следует отказываться полностью от традиционных подходов, так как еще сохраняется разная степень цифровизации в учреждениях» [4, с. 123].

На сегодняшний день, информатизация судопроизводства – это лишь переход от физического – бумажного оборота процессуальных и не процессуальных документов к их цифровому – электронному исполнению, которое в свою очередь способствует межведомственному взаимо-

действию во всех сферах сотрудничества.

Электронное правосудие подразумевает: 1) доступность судебной информации; 2) участие в режиме онлайн – реального времени; 3) цифровой доступ к банку судебных решений; 4) легитимность судебных актов на международном уровне; 5) электронный поток информации; 6) движение судебного документооборота в дистанционном формате; 7) консультации в онлайн режиме; 8) цифровая образованность лиц обратившихся за решением своей проблемы.

Электронное правосудие позволило сформировать и хранить электронные банки судебных решений, а также позволило расположить их в сети Интернет для общего доступа из любой точки мира и нашей страны [7, с. 5].

Можно сделать вывод, что информатизация судебной деятельности упростила судопроизводство на всех стадиях рассмотрения дел, от подачи искового заявления в суд в электронном виде, до направления электронного заявления о выдаче судебного решения из архива суда. Развитие современных информационных технологий, в том числе и в функционировании судебной системы Российской Федерации, является важным аспектом в создании успешного механизма отправления правосудия в нашей стране.

Среди основных актов регламентирующих данный процесс, можно выделить федеральные программные документы, которые можно разделить на следующие группы:

- Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы»;
- Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество»;
- «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (далее ДСЭР РФ) на период до 2020 года».

Данная программа была актуальной на одном из последних этапов развития электронного судопроизводства;

– «Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 – 2020 годы и на перспективу до 2025 года»;

- «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации».

В рамках кампании по компьютеризации деятельности федеральных судов и Министерства юстиции была разработана уникальная система – ГАС «Правосудие», которая позволила перевести весь цикл делопроизводства суда в цифровой формат, начиная с приема заявления в суде, до вынесения решения по делу и приобщения его к делу и сдачи его в архив. Система ГАС «Правосудие» позволила ускорить срок рассмотрения процессуальных и не процессуальных документов, а также в некоторых случаях и вовсе позволила «скрыть» сроки подачи документов, который теперь не зависит от режима работы судебной инстанции.

Программа ГАС «Правосудие» была разработана в начале 2000-ых годов; была обозначена разработчиками как территориально-распределенная автоматизированная информационная система, которая предназначена для формирования единого информационного пространства судов общей юрисдикции и судебной власти, обеспечивает технологическую и информационную поддержку судебных процессов на принципах соблюдения необходимого баланса между потребностями граждан, государства и общества в свободном обмене информационными данными и необходимого ограничения на распространение информационных данных [6].

Основными задачами при функционировании данной системы должны были стать:

- обоснованность и законность процессуальных документов суда, их надлежащее оформление;
- уменьшение срока рассмотрения дел в связи с использованием современных систем, в которые также входила видеоконференц-связь;
- сокращение сроков подготовки к судебным разбирательствам, благодаря тому, что требовалось меньше времени на передачу информации в рамках межведомственного взаимодействия по запросам суда и получение по ним информации для рассмотрения дела по существу;
- оперативное получение и оформление истребованных материалов судом при подготовке к судебному разбирательству и его непосредственное слушание;
- обеспечение единого доступа к сведениям о структуре правонарушений, благодаря обобщению больших объемов данных о судебном делопроизводстве конкретных судов Российской Федерации;
- внедрение правоохранительной системы и органов государственного управления в информационное пространство страны и взаимодействие в его рамках с иными ведомствами.

ГАС «Правосудие» составила сложную многоуровневую систему, включающую в себя различные функциональные инструменты в виде технологических подсистем, которые составляют одно целое.

В качестве примером можно привести некоторые из них:

«Банк судебных решений» – подсистема, автоматизированного сбора процессуальных документов судов, которые посредством помощника судьи публиковались на официальном портале суда, после предварительной процедуры обезличивания персональных данных.

«Документооборот и обращения граждан» – подсистема, которая обеспечивает равный доступ всех граждан к делопроизводству и документообороту суда, с ведением хронологии процессуальных действий с конкретными документами и персональными обращениями граждан.

Интернет-портал ГАС «Правосудие» – предоставляет равный доступ гражданам, юридическим лицам, а также иным органам государственной власти к сведениям о судебной деятельности, в целях получения информации о движении по делу; о председательствующем судье; времени и месте назначенного судебного заседания и иных сведениях, необходимых для правильного и своевременного рассмотрения дела.

«Судебное делопроизводство и статистика» – это подсистема, которая ввела автоматизированный учет судебного делопроизводства, содержащий в себе электронный архив процессуальных документов – решений, определений и др., позволила оперативно определять нагрузку аппарата суда и обобщать категории рассматриваемых дел, позволила формировать статистические и аналитические отчеты за необходимый отчетный период времени, фактически подсистема стала живым архивом процессуальных действий от начала рассмотрения дела до его завершения.

Благодаря Федеральному закону от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ» [9] был предоставлен открытый доступ к судебной власти, путем создания интернет-сайтов городских, районных судов и судебных участков мировых судей, осуществляется их постоянное информационное обновление, публикуются нововведения законодательства, производится новостной мониторинг.

Сайты судов содержат в себе сведения о составе аппарата судов, контактные данные судей, помощников и секретарей судебного заседания, секретарей суда, консультантов суда, в рамках осуществления ими служебных обязанностей. Новостные ленты представлены на главной странице сайтов и отражают наиболее важные события в деятельности судов. Программное обеспечение данных сайтов полностью соответствует современному уровню, представлены версии для слабовидящих граждан, кроме того версии сайтов адаптированы для мобильных и портативных устройств.

Выгрузка обезличенных судебных актов дает гражданам возможность ознакомиться с процессуальными документами, за исключением актов, содержащих государственную тайну или конфиденциальную информацию о личной жизни или коммерческой тайне. На обращения граждан в электронном виде оперативно направляются разъяснения суда по существу.

Именно создание собственных интернет сайтов помогло достичь более беспристрастного освещения деятельности судебных органов, а также позволило сформировать положительное отношение к судебной системе в обществе.

Как видим, в РФ построена развитая система электронного правосудия. В заключении подчеркнем, что главным преимуществом при использовании информационных технологий в судебной деятельности на сегодняшний день является снижение материальных издержек и сокращение временных отрезков в судопроизводстве, что позволяет избежать лишней волокиты, помогает повысить качество судебных актов и осуществить контроль за действиями лиц, которые имеют доступ к судебному делопроизводству.

Библиография:

1. Аносов А.В. Информационно-правовые вопросы формирования электронного правосудия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 179 с.
2. Антонов Я.В. Правовые характеристики электронного правосудия как проекта электронной демократии в контексте международной практики и влияние электронного правосудия на обеспечение независимости и беспристрастности органов судебной власти // Управленческое консультирование. 2015. № 6 (78). С. 61.
3. Коровкина У. Вся правда об электронных документах в судах. [Электронный ресурс] // Режим доступа или URL: <http://www.synerdocs.ru/9050716.aspx?from=RSS/> (дата обращения: 10.12.2021).
4. Кузьмин А.Г. Цифровизация государственно-правового пространства осуществления судебной власти: кибернетика и правосудная деятельность // Аграрное и земельное право. 2022. № 4(208). С. 120-124. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_4_120.
5. Курячая М.М. Электронное правосудие как необходимый элемент электронной демократии в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 52-54.
6. Развитие и совершенствование технологий в деятельности российских судов. Интервью с генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации Александром Владимировичем Гусевым [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.prsn.org/content/razvitiie-isovershenstvovanie-informacionnyh-tehnologiy-v-deyatelnosti-rossijskikh-sudov> (дата обращения: 22.11.2021).
7. Романенкова С.В. Понятие электронного правосудия, его генезис и внедрение в правоприменительную практику зарубежных стран // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 4. С. 26-31.
8. Тарасов Н.А. Проблемы реализации проекта «Электронное правительство» в России // Альманах современной науки и образования. 2012. № 3 (58). С. 140-142.
9. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ» // СПС Консультант плюс.
10. Филиппов Е.А. Особенности использования интернет-технологий в государственном управлении Российской Федерации // Проблемы в российском законодательстве. 2011. № 5. С. 270-273.

References:

1. Anosov A.V. Informatsionno-pravovye voprosy formirovaniia elektronnoho pravosudiia v Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. iurid. nauk. M., 2016. 179 p.
2. Antonov I.A.V. Pravovye kharakteristiki elektronnoho pravosudiia kak proekta elektronnoi demokratii v kontekste mezhdunarodnoi praktiki i vliianie elektronnoho pravosudiia na obespechenie nezavisimosti i bespristrastnosti organov sudebnoi vlasti // Upravlencheskoe konsul'tirovanie. 2015. no 6 (78). S. 61.
3. Korovkina U. Vsiia pravda ob elektronnykh dokumentakh v sudakh. [Elektronnyi resurs] // Rezhim dostupa ili URL: <http://www.synerdocs.ru/9050716.aspx?from=RSS/> (data obrashcheniia: 10.12.2021).
4. Kuzmin A.G. Digitalization of the state-legal space for the exercise of judicial power: cybernetics and judicial activity // Agrarian and Land Law. 2022. No. 4(208). pp. 120-124. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_4_120.
5. Kuriachaia M.M. Elektronnoe pravosudie kak neobkhodimy element elektronnoi demokratii v sovremennoi Rossii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2013. no 7. S. 52-54.
6. Razvitiie i sovershenstvovanie tekhnologii v deiatel'nosti rossiiskikh sudov. Interv'iu s general'nym direktorom Sudebnogo departamenta pri Verkhovnom Sude Rossiiskoi Federatsii Aleksandrom Vladimirovichem Gusevym [Elektronnyi resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.prsn.org/content/razvitiie-isovershenstvovanie-informacionnyh-tehnologiy-v-deyatelnosti-rossijskikh-sudov> (data obrashcheniia: 22.11.2021).
7. Romanenkova S.V. Poniatie elektronnoho pravosudiia, ego genezis i vnedrenie v pravoprimeritel'nuu praktiku zarubezhnykh stran // Arbitrazhnyi i grazhdanski protsess. 2013. no 4. S. 26-31.
8. Tarasov N.A. Problemy realizatsii proekta «Elektronnoe pravitel'stvo» v Rossii // Al'manakh sovremennoi nauki i obrazovaniia. 2012. no 3 (58). C. 140-142.
9. Federal'nyi zakon ot 22.12.2008 no 262-FZ «Ob obespechenii dostupa k informatsii o deiatel'nosti sudov v RF» // SPS Konsul'tant plus.
10. Filippov E.A. Osobennosti ispol'zovaniia internet-tehnologii v gosudarstvennom upravlenii Rossiiskoi Federatsii // Probely v rossiiskom zakonodatel'stve. 2011. no 5. S. 270-273.

О ПРАВОВЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМАХ ЭКСПЛУАТАЦИИ ГАЗОПРОВОДОВ ABOUT LEGAL AND ENVIRONMENTAL PROBLEMS OF GAS PIPELINE OPERATION

ФАИЗОВА Кадрия Валерьевна,

консультант отдела адресной социальной поддержки комитета социальной защиты населения
министерства труда и социальной защиты Саратовской области.

410089, Россия, Саратовская обл., г. Саратов, ул. Большая Горная, 314/320.

E-mail: kadiyaf12@mail.ru;

FAIZOVA Kadriya Valeryevna,

consultant of the department of targeted social support of the Committee for Social Protection of the Population
Ministry of Labor and Social Protection of the Saratov region.

410089, Russia, Saratov region, Saratov, Bolshaya Gornaya str., 314/320.

E-mail: kadiyaf12@mail.ru

Краткая аннотация: В статье рассматриваются некоторые правовые проблемы эксплуатации газопроводов; определяются угрозы негативного воздействия эксплуатации газопроводов на окружающую среду; предлагаются способы предотвращения такого воздействия через создание целостной системы нормативно-правового регулирования в области трубопроводного транспорта.

Abstract: The article discusses some legal problems of gas pipeline operation; identifies threats of negative impact of gas pipeline operation on the environment; suggests ways to prevent such impact through the creation of an integrated system of regulatory regulation in the field of pipeline transport.

Ключевые слова: трубопроводный транспорт, газопроводы, экология, негативное воздействие, нормативно-правовое регулирование.

Keywords: pipeline transport, gas pipelines, ecology, negative impact, regulatory regulation.

Для цитирования: Фаизова К.В. О правовых и экологических проблемах эксплуатации газопроводов // *Аграрное и земельное право*. 2022. № 12(216). С. 53-55. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_53.

For citation: Faizova K.V. About legal and environmental problems of gas pipeline operation // *Agrarian and Land Law*. 2022. No. 12(216). pp. 53-55. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_53.

Статья поступила в редакцию: 30.11.2022

В современной России роль различных видов транспорта имеет существенное значение, что обусловлено интеграцией российской транспортной системы в общемировую. В связи с тем, что экономика страны ориентирована на экспорт нефти и газа, значительную долю в транспортной системе России занимает трубопроводный транспорт [1]. По своему назначению трубопроводы делятся на внутренние, местные и магистральные. Внутренние трубопроводы предназначены для того, чтобы соединять отдельные установки в рамках одного предприятия; местные соединяют промыслы с головной станцией магистрального трубопровода, а также крупные предприятия с различными передаточными пунктами; магистральные характеризуются большой протяженностью и обслуживаются несколькими перекачивающими станциями [2]. Широкая сеть трубопроводного транспорта проходит по территории практически всех субъектов Российской Федерации: с помощью магистрального трубопроводного транспорта перемещается 100% добываемого газа, около 99% добываемой нефти, более 50% производимой продукции нефтепереработки.

Системы магистрального трубопроводного транспорта нефти и газа являются важнейшими составляющими федеральных энергетических систем, ключевым звеном топливно-энергетического комплекса и крупным фактором стабильности и экономического роста в России. Указанные системы обеспечивают жизненно важные для страны валютные поступления, позволяют осуществлять государственное регулирование внутреннего нефтегазового рынка и экспорта углеводородного сырья. Каждая система магистрального трубопроводного транспорта представляет собой уникальный хозяйственный и технологический комплекс, решающий крупную производственную задачу и обладающий потенциалом эффективного регулирования и контроля за поставкой и потреблением продукции, в первую очередь нефти, газа. Системы магистрального трубопроводного транспорта имеют важнейшее значение для экономического состояния страны, для ее дальнейшего развития. По этой причине в организационную структуру систем магистрального трубопроводного транспорта заложены принципы единства и централизованного управления.

В то же время, вопросы, связанные с правовым регулированием магистрального трубопроводного транспорта остаются открытыми до настоящего времени, поэтому требуют особого внимания.

Согласно Национальному атласу России современный отечественный газовый комплекс представляет собой совокупность более 200 газовых и газоконденсатных месторождений, 140 тысяч километров магистральных газопроводов, 50 подземных хранилищ газа, 900 компрессорных станций и 16 газоперерабатывающих заводов [3].

Большую часть топливно-энергетического комплекса страны составляет природный газ. В общем объеме перемещаемой по магистральным транспортным трубопроводам продукции доля газа составляет 55,4%, нефти - 40,3%, нефтепродуктов - 4,3% [4]. Функционирование объектов газовой промышленности в России влечет за собой, как и в других имеющих месторождения природного газа странах, возникновение целого ряда проблем, затрагивающих качество окружающей среды.

Эксплуатация газопроводов, в принципе, является весьма опасной сферой производственной деятельности, что обусловлено высокой степенью концентрации перекачивающих мощностей, горюче - и взрывоопасностью транспортируемой продукции, ее отравляющими и иными опасными свойствами, концентрацией на отдельных направлениях до 10 ниток магистральных трубопроводов; сосредоточением в узких технических коридорах многониточных магистралей газопроводов, нефтепроводов, продуктопроводов, которые многократно пересекаются друг с другом. Применявшиеся технологии прокладки и защиты магистральных газопроводов обусловили непродолжительный срок их эксплуатации и необходимость проведения ремонтных и защитных работ после 8 -10 лет их использования, проведения дополнительных испытаний, внутритрубной диагностики.

Старение российского газопровода, его технологическая отсталость, использование устаревших видов энергоносителей, хищение бюджетных средств, выделенных на модернизацию этого вида транспорта вызывают угрозу экологических катастроф. Например, экологические

катастрофы на газопроводном транспорте последних лет связаны с изношенностью трубопроводной системы. Эти угрозы и проблемы российского трубопроводного транспорта используются международными конкурентами России, пытающимися выдавить нашу страну из рынка международных перевозок, устанавливая все новые и новые повышенные требования к транспортным средствам и топливу в международных конвенциях. В частности, пытаются препятствовать использованию Россией своих транспортных преимуществ в Арктике.

Критериями оценки рисков воздействия газопроводов на окружающую среду служат следующие технические характеристики: диаметр труб, число ниток и уровень давления в трубах. Так высокий уровень воздействия вероятен при наличии 3 и более ниток большого диаметра (1420, 1220 и 1020 мм); средний уровень воздействия - при 1-2 нитке большого диаметра или более трех ниток среднего и малого диаметра (820 мм и менее); низкий уровень воздействия - при 1-2 нитке с диаметром 820 мм. Такие вредные вещества как нитриты, сульфаты, азот аммонийный и т.п. поступают в окружающую среду как результат работы компрессорных станций, от которых на расстояние до 400 м фиксируются максимально вредные концентрации. Кроме того, газоперерабатывающие заводы выделяют в окружающую среду метан, оксиды углерода, азота и сернистого ангидрида.

В этой связи видится необходимым проводить работу по совершенствованию методов мониторинга и оценки энергетической эффективности поставки газа компрессорными станциями на магистральных газопроводах с компрессорными цехами, так как в ближайшей и долгосрочной перспективах ожидается исключительно рост стоимости энергоресурсов, увеличение себестоимости транспорта газа при уменьшении самих запасов газа. На законодательном уровне должен быть установлен с последующей охраной различными правовыми средствами специальный режим для земель транспорта, а именно – трубопроводного транспорта. Цель такого узаконения: эффективное и экологически безопасное функционирование объектов магистрального транспорта. Для этого предполагается достижение эффективных показателей в управлении энергетическими системами при переходе на новый технологический уровень, внедрение интеллектуальных электрических сетей, информационно-технологических платформ управления энергетической инфраструктурой, в том числе магистральным транспортом, технологии автоматизированного мониторинга энергоэффективностью газотранспортной системы.

Нельзя оставить без внимания тот факт, что основные российские газовые месторождения находятся в малонаселенных и труднодоступных районах Крайнего Севера, поэтому тепловое загрязнение как результат добычи и транспортировки газа приводит к ускоренному таянию вечной мерзлоты, к порче земли и почвенного слоя, гибели животного и растительного мира. Помимо перечисленного транспортировка газа оказывает отрицательное шумовое воздействие на окружающую среду. При горении природного газа образуются парниковые соединения (за последние 35 лет в 2 раза увеличился объем выбросов углерода, выделяемого при такой форме использования природного газа). Почвы подвержены эрозии вдоль мест нахождения газопроводов, происходит деформация русел рек, растительный мир лишается ареала произрастания. Между тем, как уже говорилось ранее, при их эксплуатации также высока вероятность аварий и воспламенения газа, что в совокупности является прямой угрозой жизни и здоровью граждан, а также состоянию окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, в том числе объектам животного мира. К примеру, по состоянию на 2017 год утеряно 6 млн. га. пастбищ для 60 тысяч оленей в Ямало-Ненецком автономном округе [5].

Как уже отмечалось, газовая отрасль является базовой для экономики страны; она в значительной мере определяет экономический суверенитет России, ее энергетическую безопасность, решение социальных проблем населения. Однако эффективное функционирование и развитие этой отрасли народного хозяйства в решающей степени зависит от состояния магистрального трубопроводного транспорта, обуславливающего возможность своевременного сбыта добытого газа, продукции его переработки. Для предотвращения угрозы возникновения экологических катастроф, снижения уровня негативного воздействия на окружающую среду, при эксплуатации газопроводов необходима эффективная система эколого-правовых требований к использованию не только газопроводов, а в целом магистрального трубопроводного транспорта, а также систематизированное, всесторонне регулирующее вопросы функционирования законодательства об этом виде транспорта, которые на сегодняшний день в нашей стране отсутствуют.

Несмотря на то, что правовой наукой выделена отдельная подотрасль транспортного права - трубопроводное право, нормы этого права находятся в различных нормативных правовых актах.

До настоящего времени основным источником экологического права является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», который устанавливает требования при проведении различного вида работ, связанных с транспортировкой, хранением, реализацией углеводородного сырья. Среди таковых в качестве обязательных называются следующие меры: сбор, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов производства, сбор нефтяного попутного газа, рекультивация земель, иные мероприятия по предупреждению и минимизации негативного воздействия на окружающую среду (ст. 46) [6].

Другие нормативные правовые акты в сфере эксплуатации объектов трубопроводного транспорта представлены достаточно разрозненным перечнем законов и подзаконных нормативных актов, которые по своему теоретическому содержанию значительно отстают от фактического развития данного сегмента рынка.

Отдельные требования установлены в Земельном кодексе РФ относительно установления охранных зон с особыми условиями использования земельных участков (ст.ст. 104-107) [7]; в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» относительно требований к обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов, к которым относятся линейные объекты нефтегазового комплекса (ст.ст. 3-11) [8], а также в ряде иных нормативных правовых актов.

Стоит отметить, что на семнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ был принят Модельный закон «О трубопроводном транспорте», в котором дается определение понятий «трубопроводный транспорт» и «магистральные трубопроводы». Так трубопроводный транспорт - вид транспорта, предназначенный для транспортировки газообразной, жидкой и иной продукции

по трубам; магистральные трубопроводы - единый производственно-технологический комплекс трубопроводов с подземными, подводными, наземными и надземными сооружениями, предназначенный для транспортировки продукции от пунктов приемки от грузоотправителей до пунктов сдачи ее грузополучателям, технологического хранения или перевалки на другой вид транспорта [9].

В России был разработан Проект федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте», который прошел два чтения, но не был принят. В Проекте были закреплены определения понятий «магистральный трубопроводный транспорт» и «магистральный трубопровод».

Магистральный трубопроводный транспорт по проекту представлял собой вид транспорта, предназначенный для транспортировки подготовленной в соответствии с требованиями государственных стандартов и технических условий продукции по специальным трубопроводам. Магистральный трубопроводный транспорт состоит из технологически, организационно и экономически независимых систем магистрального трубопроводного транспорта, магистральных трубопроводов. В тоже время магистральный трубопровод согласно проекту - единый имущественный производственный транспортный комплекс, состоящий из подземных, подводных, наземных и надземных трубопроводов иных технологических объектов и предназначенный для транспортировки продукции от пунктов ее приемки до пунктов сдачи, технологического хранения или перевалки (передачи) на другой вид транспорта. Помимо определения понятия трубопроводного транспорта в закон должны были войти в том числе нормы, касающиеся правового регулирования вопросов, относящихся к ведению земельного права (земли магистрального трубопроводного транспорта), что позволяло говорить о комплексном характере разработанного нормативного акта.

В действующих сегодня нормативных актах закреплено лишь определение магистрального трубопровода, под которым понимается совокупность технологически взаимосвязанных объектов, обеспечивающих транспортировку нефти или нефтепродуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации, от мест приема до мест сдачи или перевалки на другие виды транспорта. Таким образом, законодательство Российской Федерации юридически закрепляет понятие «магистральный трубопровод» только для целей транспортировки нефти и нефтепродуктов [10]. В связи с этим следует говорить о том, что законодательство, регулирующее трубопроводный транспорт, должно быть комплексной сложной системой, состав которой определяется исходя из того, какой именно вид трубопроводного транспорта (какая подсистема) подлежит правовому регулированию.

Таким образом, на данном этапе целесообразно исследовать проблему экологического обеспечения транспортировки природного газа, в частности, и транспортной деятельности в целом на доктринальном научном уровне, а также отрегулировать структуру механизма функционирования различных видов транспорта, установить правовые гарантии реализации прав субъектов транспортной деятельности на законодательном уровне, детализировать процесс привлечения к ответственности за нарушение экологических требований в процессе транспортной деятельности и повысить уровень технической оснащенности субъектов транспортных отношений. Следовательно, для формирования законодательного базиса, устанавливающего и закрепляющего основы экологической политики в области эксплуатации топливно-энергетического комплекса, в том числе включающей транспортировку природного газа, прежде всего требуется создать комплексный нормативно-правовой акт, способный создать реальные гарантии по защите окружающей от негативного воздействия, возникающего в связи с соответствующей деятельностью. В данном случае межотраслевой характер документа будет способствовать преодолению разрозненности значительного законодательного пласта, поскольку энергетическая область сама по себе является сложным и многогранным механизмом, однако нацеленным на единый результат при учете всех возможных рисков и последствий.

Библиография:

1. Калмыков А.С. Современные тенденции развития мировой энергетики и роль магистрального трубопроводного транспорта России // Вестник БГУ. 2013. № 14.
2. Кулумбаев Б.Н., Сембаев Н.С. Трубопроводный транспорт нефти и нефтепродуктов // Наука и техника Казахстана. 2015. № 3-4.
3. Национальный атлас России. 2004-2021. Том 2. [Электронный ресурс]. URL: <https://nationalatlas.ru/tom2/429.html> (дата обращения: 30.10.2022).
4. Проворная И.В. Трубопроводный транспорт России в системе поставок углеводородов // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2012. № 2.
5. Соломенников Д.П. Разработка интеллектуальной системы мониторинга и управления энергоэффективностью газотранспортной системы Общества с функциями нормирования и прогнозирования // Сборник тезисов по результатам VII Международной научно-технической конференции «Экологическая безопасность в газовой промышленности» (г. Москва ООО «Газпром ВНИИГАЗ», 07-08 декабря 2021 г.). М., 2021. С. 71. [Электронный ресурс]. URL: <https://vniigaz.gazprom.ru/d/textpage/cd/717/materialy-esgi-2021-rus-v05-web.pdf> (дата обращения: 30.10.2022).
6. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Доступ СПС «КонсультантПлюс», 2022.
7. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Доступ СПС «КонсультантПлюс», 2022.
8. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Доступ СПС «КонсультантПлюс», 2022.
9. Перчик А.И. Трубопроводное право. М.: Нефть и газ, 2002. 368 с.
10. Модельный закон о трубопроводном транспорте. Принят на сессии пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление от 19 апреля 2001 года № 17-5) // Доступ СПС «КонсультантПлюс», 2022.
11. Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2009 г. № 1039 «О порядке подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации» (вместе с «Правилами подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации») // Доступ СПС «КонсультантПлюс», 2022.

References:

1. Kalmykov A.S. Modern trends in the development of world energy and the role of the main pipeline transport of Russia // Bulletin of BSU. 2013. No. 14.
2. Kulumbaev B.N., Sembaev N.S. Pipeline transport of oil and petroleum products // Science and Technology of Kazakhstan. 2015. No. 3-4.
3. National Atlas of Russia. 2004-2021. Volume 2. [Electronic resource]. URL: <https://nationalatlas.ru/tom2/429.html> (accessed: 10/30/2022).
4. Prompt I.V. Pipeline transport of Russia in the hydrocarbon supply system // Interexpo Geo-Siberia. 2012. No. 2.
5. Solomennikov D.P. Development of an intelligent system for monitoring and managing the energy efficiency of a gas transmission system of a society with the functions of rationing and forecasting // Collection of abstracts on the results of the VII International Scientific and Technical Conference "Environmental safety in the gas industry" (Moscow, Gazprom VNIIGAZ LLC, December 07-08, 2021). Moscow, 2021. P. 71. [Electronic resource]. URL: <https://vniigaz.gazprom.ru/d/textpage/cd/717/materialy-esgi-2021-rus-v05-web.pdf> (accessed: 10/30/2022).
6. Federal Law No. 7-FZ of January 10, 2002 "On Environmental Protection" // Access SPS "Consultanplus", 2022.
7. Land Code of the Russian Federation of October 25, 2001 No. 136-FZ // SPS "Consultanplus" Access, 2022.
8. Federal Law No. 116-FZ of July 21, 1997 "On Industrial Safety of Hazardous Production Facilities" // Access of the SPS "Con-Sultanplus", 2022. Perchik A.I. Pipeline law. Moscow: Oil and Gas, 2002. 368 p.
9. Model law on pipeline transport. Adopted at the seventh plenary session of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States (Resolution No. 17-5 of April 19, 2001) // SPS "Consultanplus" access, 2022.
10. Decree of the Government of the Russian Federation No. 1039 of December 21, 2009 "On the Procedure for Connecting Oil Refineries to Main Oil Pipelines and (or) Oil Product Pipelines and Accounting of Oil Refineries in the Russian Federation" (together with the "Rules for Connecting Oil Refineries to main Oil pipelines and (or) Oil Product Pipelines and accounting of oil Refineries in the Russian Federation") // Access of the SPS "Consultanplus", 2022.

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND THEIR ROLE IN ENSURING THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER

ФАСХУТДИНОВА Анна Валерьевна,

старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин

ФГКОУ ВО «Уфимский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации».

450091, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Муксина, 2.

E-mail: coblenoppn@mail.ru;

Faskhutdinova Anna Valerievna,

Federal State Educational Institution of Higher Education "Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation",

Senior Lecturer of the Department of Administrative and Legal Disciplines.

450091, Republic of Bashkortostan, Ufa, Muksinova str., 2.

E-mail: coblenoppn@mail.ru

Краткая аннотация: В данной статье затрагиваются некоторые вопросы связанные с выстраиванием эффективных методов взаимодействия органов внутренних дел с органами местного самоуправления, муниципальными, государственными и иными органами.

Abstract: This article touches upon some issues related to building effective methods of interaction between internal affairs bodies and local governments, municipal, state and other bodies.

Ключевые слова: Центр общественной безопасности, органы внутренних дел, комиссия по делам несовершеннолетних и защита их прав, охрана общественного порядка, органы местного самоуправления.

Keywords: Public Security Center, internal affairs bodies, commission for minors and protection of their rights, protection of public order, local self-government bodies.

Для цитирования: Фасхутдинова А.В. Органы местного самоуправления и их роль в обеспечении охраны общественного порядка // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 56-57. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_56.

For citation: Faskhutdinova A.V. Local self-government bodies and their role in ensuring the protection of public order // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 56-57. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_56.

Статья поступила в редакцию: 12.11.2022

Сотрудник полиции является должностным лицом, выполняющий служебные обязанности, предусмотренные Федеральным законом «О полиции» от 07 февраля 2011 № 3(далее ФЗ № 3 от 07.02.2011г. «О полиции»), а также должностной инструкцией, по виду служебной деятельности и другими нормативно-правовыми, ведомственными актами. Законодательными актами предусмотрены и охвачены различные стороны защиты, и вопросы связанные с защитой, охраной жизни и здоровья граждан, охраной личности, прав и свобод граждан, охраной имущества: частного, государственного, обеспечением законности по охране общественного порядка. У сотрудников полиции достаточно расширен круг обязанностей, сама же специфика деятельности – многосторонняя и многогранная. В своей деятельности полицейский должен охватить многое и «не объятное», выполнять, соблюдать, осуществлять ряд различных обязанностей общих служебных, профессиональных, должностных и других.

Согласно должностных инструкций и ведомственных приказов, должностных обязанностей, на полицейских возлагается функция по организации взаимодействия с различными службами и подразделениями территориальных органов внутренних дел (далее ОВД), а также и муниципальными, государственными, общественными объединениями и предприятиями, принимающими участие или оказывающих содействие по охране общественного порядка (далее ООП). Несмотря на организованную и налаженную работу по взаимодействию, имеется ряд пробелов или не продуманных алгоритмов, связанных вопросами взаимодействия с органами местного самоуправления, по отдельным направлениям, которые могли бы повлиять на эффективность деятельности ОВД, а именно, в осуществлении профилактической работы на закрепленном за участковым полицией административном участке. Безусловно, сотрудник полиции должностное лицо, осуществляет свою деятельность в границах территориального административного района или административного закрепленного участка, как участковый уполномоченный полиции (УУП). Он ближе других сотрудников и служб имеет тесный контакт с жителями района, соответственно должен владеть определенной информацией и предпринимать или предотвращать возможные негативные последствия. Обязанность по взаимодействию распространяется и входит не только в обязанность УУП, но и в обязанность других подразделений ОВД, а также распространяется и на органы местного самоуправления и муниципальные органы, предприятия, общественные объединения, организации осуществляющих правоохранительную деятельность.

Для оказания содействия ОВД в Республике Башкортостан, создан и функционирует муниципальный орган, это Муниципальное казенное управление «Центр общественной безопасности» городского округа город Уфа (далее ЦОБ ГО г. Уфа), правоохранительной направленности, а также осуществляет и профилактическую деятельность по следующим направлениям:

– Оказание содействия органам внутренних дел в охране общественного порядка, при проведении на территории субъекта, массовых мероприятий различных видов направленности: спортивных, культурных, религиозных, зрелищных и других. В связи с чем, имеется возможность не привлекать участкового уполномоченного полиции, обслуживающего административный участок от его основных обязанностей или деятельности, к ООП по малозначительным мероприятиям, проводимым в районе, городе, а предоставить ему возможность решать и исполнять административные материалы предусмотренные административным законодательством. Существуют управления по обеспечению охраны общественного порядка, на которые возложены функции управления и координации, планы по проведению мероприятий и другие особенности по ООП;

– Профилактика правонарушений в жилом секторе, осуществление профилактической работы с лицами состоящими на учетах: семейных дебоширов, лицами страдающих алкоголизмом и психоневрологическими заболеваниями, лиц ранее судимыми, а также с лицами формально подпадающих на учет, за совершение правонарушений и преступлений, с предоставлением результатов проведенной работы УУП для нако-

пительных материалов в отношении данной категории граждан и т.д.;

– Профилактика и предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних, а также и неблагополучных родителей, состоящих на различных видах списочных учетов, как в подразделениях по делам несовершеннолетних (далее ПДН), в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее КДН и ЗП), органах опеки и попечительства, управлениях образования и других муниципальных служб, например, таких видах учета как: лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации – ТЖС, детей сирот, находящихся под патронажем, или находящихся на воспитании в приемных, кровных семьях, несовершеннолетних, состоящих на списочных учетах внутри конкретного образовательного учреждения – ВШУ, ММС – лица, относящиеся к малообеспеченным многодетным семьям, переселенцам, беженцам имеющих на воспитании несовершеннолетних и малолетних детей, и другим учетам;

– Проведение профилактической, разъяснительной работы среди населения, по правовым направлениям, в том числе и по применению мер административного законодательства, уголовного, и иного направления, по недопустимости их совершения и возможных последствиях;

– Оказания содействия в организации и проведения профилактических мероприятий при чрезвычайных ситуациях: профилактики пожаров, всех видов, проведение и подготовке при паводке, на затопляемых территориях, с проведением информирования населения, составлением списков, лиц, нуждающихся в сторонней помощи, при эвакуации (инвалидов 1,2 группы, беременных женщин, одиноких и престарелых лиц, оставшихся без должного попечения и т.д.);

– Контроль за соблюдением правил благоустройства и санитарного состояния. К этому направлению можно соотнести: своевременную уборку придомовых территорий многоквартирных домов, уборку и вывоз мусора из жилого сектора, индивидуальных застроек, в частном секторе, выявление и принятие мер по выявлению и ликвидации стихийных свалок, очистка от наледи и снега крыш скатных домов, во избежание трагических случаев, схода снега, очистка улиц от снежных покровов, для облегчения работы общественного транспорта и т.д.

Сотрудники Центра общественной безопасности, являясь членами различных муниципальных органов, согласно административного законодательства, а также и субъекта Российской Федерации, по кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) и кодекса об административных правонарушениях Республики Башкортостан (КоАП РБ), имеют право, как должностное лицо, составлять административные протоколы, направлять их на рассмотрение в соответствующую инстанцию для принятия законного по ним решения, например: ст. 5.35 ч. 1 КоАП РФ (Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних) [1]; ст. 13.5 (Нарушение покоя граждан и тишины в ночное время) КоАП РБ; ст. 13.8 (Семейно-бытовое дебоширство) КоАП РБ, ст. 6.3 (Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения) КоАП РФ; ст. 6.3 (Нарушение правил благоустройства) КоАП РБ; ст. 6.4 (Нарушение на придомовых территориях многоквартирных домов установленных муниципальными нормативными правовыми актами правил благоустройства, выразившееся в нарушении порядка комплексного благоустройства и внешнего оформления городских территорий (в не оформлении или несогласовании проекта благоустройства) или в ненадлежащем содержании или очистке придомовой территории, зданий, строений, сооружений и их конструктивных элементов, элементов благоустройства, в том числе не устранении в установленные сроки повреждений зданий, строений, сооружений и их конструктивных элементов, элементов благоустройства, или требований по уборке дорог общего пользования, мойке дорожных покрытий, уборке придомовых территорий, установке и содержанию урн) КоАП РБ; ст. 6.5 (Нарушение правил размещения движимых вещей на территориях общего пользования - размещения движимых вещей на детской игровой, спортивной, хозяйственной площадках, площадках для отдыха) КоАП РБ; ст. 6.7 (Нарушение порядка размещения информационных материалов в населенных пунктах – размещение объявлений, листовок и иных информационных материалов вне специально установленных для размещения мест) КоАП РБ; ст. 6.8 (Непринятие мер по очистке от снега и льда) КоАП РБ; ст. 6.9 (Проведение земляных работ с нарушением правил благоустройства) КоАП РБ; ст. 6.11 (Нарушение правил организации освещения улиц) КоАП РБ и многие другие административные материалы могут составлены и направлены в соответствующие органы для принятия решения, с наложением штрафных и иных санкций [2]. Кроме этого, по всем административным протоколам и материалам возникает возможность применить ст. 20.25 (Уклонение от исполнения административного наказания) КоАП РФ с последующим взысканием наложенных штрафных мер по возврату денежных средств в бюджет города и Республики, в том числе по проведению операции «Штраф». Сотрудники ЦОБ ГО г. Уфы, являясь членами административных комиссий, членами комиссий по делам несовершеннолетних при администрациях муниципальных районов города, являются членами добровольной дружины, по оказанию содействия в охране общественного порядка, согласно Федерального законодательства [3].

Таким образом, различные виды деятельности ЦОБ ГО г. Уфы позволяют освободить и облегчить работу сотрудников полиции, особенно участковых уполномоченных полиции, тем самым обеспечить и организовать эффективную деятельность органов внутренних дел и предоставить больше времени и возможности сотрудникам полиции осуществлять качественную работу направленную на борьбу с преступностью и безопасностью.

Библиография:

1. Федеральный закон от 30 ноября 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Принят Государственной Думой 20 декабря 2001 года. // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661 (дата обращения 2.11.2022 г.).
2. Закон Республики Башкортостан от 23 июня 2011 г. № 413-з «Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях». Принят Государственным Собранием – Курултайом Республики Башкортостан 16 июня 2011 года. // <https://base.garant.ru> (дата обращения 2.11.2022 г.).
3. Федеральный закон "Об участии граждан в охране общественного порядка" от 02.04.2014 № 44-ФЗ. Принят Государственной Думой 21 марта 2014 года // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161195 (дата обращения 2.11.2022 г.).

References:

1. Federal Law No. 195-FZ of November 30, 2001 "Code of Administrative Offences of the Russian Federation". Adopted by the State Duma on December 20, 2001. // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661 (accessed 2.11.2022).
2. Law of the Republic of Bashkortostan dated June 23, 2011 No. 413-z "Code of the Republic of Bashkortostan on Administrative Offenses". Adopted by the State Assembly – Kurultai of the Republic of Bashkortostan on June 16, 2011. // <https://base.garant.ru> (accessed 2.11.2022).
3. Federal Law "On the Participation of Citizens in the protection of public Order" dated 02.04.2014 No. 44-FZ. Adopted by the State Duma on March 21, 2014 // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161195 (accessed 2.11.2022).

О ДОГОВОРНЫХ ФОРМАХ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ОСВОЕНИЯ МЕСТОРОЖДЕНИЯ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИИ ABOUT CONTRACTUAL FORMS OF SUBSURFACE USE, NECESSARY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE DEVELOPMENT OF A FIELD IN THE ARCTIC ZONE OF RUSSIA

ЛЕВОЧКО Валентина Вячеславовна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета

Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова.

677000, Россия, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, ул. Белинского, 58.

E-mail: heartval@inbox.ru;

Levochko Valentina Vyacheslavovna,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Faculty of Law,

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

677000, Russia, Republic of Sakha (Yakutia), Yakutsk, Belinsky st., 58.

E-mail: heartval@inbox.ru

Краткая аннотация: Настоящая статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ 21-510-22001 проекта «государственное регулирование недропользования и охраны окружающей среды во Франции и в арктической зоне Российской Федерации: сравнительное исследование, методология и практика». В статье автор приводит результаты анализа современного российского законодательства по регулированию договорных отношений в недропользовании для формирования предложений по использованию конкретных договорных форм в условиях Арктической зоны РФ. Автор приходит к выводу о необходимости изменения закона о соглашениях о разделе продукции для успешного привлечения инвестиций в разработку арктических месторождений полезных ископаемых, а также возврата к лицензионным соглашениям.

Abstract: This article was prepared with the support of the RFBR grant 21-510-22001 of the project "State regulation of subsoil use and environmental protection in France and in the Arctic zone of the Russian Federation: comparative research, methodology and practice." In the article, the author presents the results of the analysis of Russian legislation on the regulation of contractual relations in subsoil use in order to formulate proposals for the use of specific contractual forms in the conditions of the Arctic zone of the Russian Federation. The author comes to the conclusion that it is necessary to change the law on production sharing agreements in order to successfully attract investment in the development of Arctic mineral deposits, as well as to return to license agreements.

Ключевые слова: горное право, недропользователь, недра, Арктическая зона, Арктика, соглашение о разделе продукции, соглашения о сервисных рисках.

Keywords: mining law, subsoil user, subsoil, Arctic zone, Arctic, production sharing agreement, service risk agreements.

Для цитирования: Левочки В.В. О договорных формах недропользования, необходимых для устойчивого развития и освоения месторождений в Арктической зоне России // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 58-61. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_58.

For citation: Levochko V.V. About contractual forms of subsurface use, necessary for sustainable development and the development of a field in the Arctic zone of Russia // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 58-61. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_58.

Статья поступила в редакцию: 10.12.2022

Одними из главных задач государственной политики в Арктической зоне РФ, отмеченными в пп. «б» и «в» п.9 Указа Президента РФ от 05.03.2020 № 164 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» [1] являются расширение участия частных инвесторов в реализации инвестиционных проектов на арктическом шельфе и наращиванию за счет государственных и частных инвестиций объемов геолого-разведочных работ при освоении месторождений углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых, а также стимулирование разработки трудноизвлекаемых запасов углеводородного сырья, повышения коэффициентов извлечения нефти и газа, глубокой переработки нефти, производства сжиженного природного газа и газохимической продукции.

Частные инвестиции – это вложение денег и капитала в различные финансовые инструменты с целью получения прибыли [2]. Как отмечают экономисты приток прямых иностранных частных инвестиций зависит от «множества макроэкономических и геополитических условий, от уровня сложившейся инфраструктуры рынка прямых инвестиций в стране, от институциональных барьеров на рынке российских прямых инвестиций» [3].

Анализ действующего российского законодательства позволяет выделить следующие договорные формы взаимодействия недропользователей и государства для устойчивого воспроизводства минерально-сырьевой базы: соглашения о разделе продукции, государственные контракты на выполнение геологоразведочных работ, соглашения о сервисных рисках и соглашения об управлении финансированием.

Дополнительно следует отметить, что на практике сохраняют свое действие лицензионные соглашения к лицензиям на право пользования недрами, срок которых не истек, но такого рода соглашения больше не предусмотрены законодательством, т.е. новые лицензионные соглашения не заключаются.

Взамен лицензионных соглашений законодатель выбрал условия пользования недрами как неотъемлемую часть лицензии, что вкпе с недавними поправкам, внесенными Федеральным законом от 30.04.2021 № 123-ФЗ в ст.11,12 Закона РФ «О недрах» [4], исключили последние признаки договорных отношений между государством и недропользователями, оформленные выдачей лицензии, что приводит к изменению пра-

вой природы большей части правоотношений по поводу пользования участками недр (в настоящее время действует более 23 тысяч лицензий) как исключительно административно-правовой, действующих на основании принципа власти-подчинения.

По мнению автора, выбранный путь по облачению в административно-разрешительную правовую природу имущественных отношений между государством и недропользователем по поводу пользования участком недр для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых неравномерно распределяет риски между субъектами. По своей экономической сути данные отношения представляют собой соединения капиталов: государство предоставляет участок недр для разработки за плату и требует данной разработки за счет недропользователя, при этом дополнительно на недропользователя ложатся расходы по развитию инфраструктуры для обеспечения логистики, доступа к участку недр, оформлению всех проектов работ, природоохранных документов, возмещения негативного воздействия окружающей среды, оформление прав и проектов по земельным, водным и лесным ресурсам, которые нужны субъекту только для обеспечения возможности проведения недропользовательской деятельности.

Недропользователь обязан выполнить широкий перечень работ за свой счет в сроки, установленные в одностороннем порядке без права их изменения, так как теперь уполномоченные органы, предоставляющие лицензии на право пользования, практически подчиняют своей власти и воли пользователей недр. Это приведет только к ущемлению законных интересов субъектов предпринимательства со стороны уполномоченных государственных органов, злоупотреблениям, ужесточению требований по срокам и качеству работы, активизации контрольно-надзорных органов, увеличению количества административных штрафов, процедур досрочного прекращения права без каких-либо компенсаций, банкротству недропользователей. Очевидно, что это малопривлекательный для частных инвестиций вариант правового регулирования предпринимательской деятельности по разработке месторождения полезных ископаемых в Арктической зоне РФ, тем более геологическому изучению за счет частных средств. Такие условия не способны выдержать субъекты малого предпринимательства, поэтому постепенно лицензии сосредоточатся только у крупных компаний, что ухудшит развитие конкуренции в данной сфере экономики.

Соглашение о разделе продукции (далее СРП) как вид договорной формы недропользования существует в России давно. В настоящее время действует только три СРП, которые были заключены на основании Указа Президента РФ от 24.12.1993 №2285 по проектам «Сахалин-1», «Сахалин-2», «Харьягинское». Реализации данных СРП привело к началу отработки крупнейших месторождений полностью за счет иностранных инвестиций, поступлению в федеральный и региональный бюджет, положительному влиянию на социально-экономическую сферу регионов (рабочие места, развитие транспортной инфраструктуры, социальная поддержка, высокие доходы занятых на проектах граждан и другое), но по мнению, экспертов условия данных соглашений оцениваются как неудовлетворительные для России и регионов, так как эффект для бюджета, местного населения и бизнеса намного меньше, чем мог бы быть. По условиям соглашений изначально «доля России в проектах СРП составила 15% («Сахалин-1»), 10% («Сахалин-2») и 47,7% (Харьягинское месторождение) и должна постепенно увеличиться в зависимости от окупаемости расходов инвестора, однако успех был получен по харьягинскому проекту (до 63,4%), а по сахалинским проектам доля России достигла только 17,5%» [5].

В частности, критически оцениваются следующие условия заключенных сахалинских СРП: 1) злоупотребления и расточительность операторов СРП, которые не экономят на своих расходах, так как любые расходы компенсируются за счет добытой и произведенной продукции, тем самым уменьшая доходы государства, что подтверждено анализом Счетной палаты РФ [5]; 2) использование материалов и продукции для нужд СРП зарубежных компаний, а подрядные работы заказаны в большей степени у иностранных подрядчиков (российские подрядчики по оценкам получили только 40% контрактов) [5]; 3) закрытость условий соглашений для всеобщего доступа [5]; 4) высокий ориентир на экспорт произведенной продукции, в результате чего регион газифицируется медленными темпами [5]; 5) иностранное право в качестве применимого к спорам из данных соглашений (законодательство Швеции, Нью-Йорка США) и иностранный арбитраж [6].

Указанные проблемы были скорректированы в Федеральном законе РФ от 30.12.1995 года «О соглашениях о разделе продукции» (далее Закон о СРП) [7], однако, он не применяется к уже заключенным СРП. Более того, со дня вступления в силу указанного закона (01.01.1996 года) Правительством РФ не заключено ни одного соглашения. Можно сделать вывод, что уже 26 лет Закон о СРП не работает и не дает никаких результатов, несмотря на то, что принято 17 федеральных законов об утверждении участков недр для предоставления в пользование по СРП.

Безусловно, основные причины кроются в самом Законе о СРП и НК РФ, предусматривающем специальный налоговый режим. Можно выделить следующие условия, которые негативно влияют на привлечение инвестиций по СРП в России: 1) длительный и многоступенчатый порядок заключения СРП; 2) заключение СРП по участкам недр, по которым не состоялись аукционы на право пользования недрами в общем порядке, что говорит о непривлекательности месторождений в силу высоких затрат на покупку права на участок недр и на последующую разработку, при этом порядок предусматривает проведение в последующем отдельно второго аукциона на право заключения СРП, основанием победы в котором будет плата за право заключить соглашение; 3) заключение СРП на условиях, которые формируются уже после победы в аукционе в течение года в результате переговоров, т.е. победитель заранее точно не знает проект СРП и не может взвесить все риски, расходы, по условиям обязательства которые будут сформированы в проекте СРП только в последующем; 4) обязанности инвестора использовать не менее 70 процентов технологического оборудования российского происхождения в стоимостном выражении для добычи полезных ископаемых, их транспортировки и переработки (если это предусматривается соглашением), приобретаемого и (или) используемого инвестором, что в условиях кризиса российских технологий практически трудно-выполнимо, потому что импортозамещение в стране идет медленными темпами; 5) платежи по СРП представляют собой сложную систему и их количество превышает количество платежей предусмотренных для общего порядка пользования участком недр просто на условиях лицензии, и это при том, что дополнительно инвестор передает часть продукции государству.

Таким образом, очевидно, что закон о СРП нуждается в серьезной корректировке. Например, возможно предусмотреть вместо аукциона на право пользования конкурс проектов СРП согласно условиям объявленным Правительством РФ, либо возможно заранее по условиям аукциона предлагать готовые и разработанные полностью государством проекты СРП, исключив риски неопределенности перед инвесторами.

Другой договорной формой недропользования является государственный контракт на выполнение геологического изучения, который заключается в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [8]. Это востребованная договорная форма недропользования, условия и порядок заключения которого весьма подробно регламентированы, однако, она не предполагает привлечение частных инвестиций, так как все работы выполняются за бюджетные средства. На практике неоднозначно определяют правовую природу предмета указанного госконтракта, смешивая понятие «услуги» и «работы», между тем это влияет на соблюдения условий обязательства по контракту. Для освоения Арктической зоны РФ в программах и пообъектных планах геологического изучения заложены значительные денежные средства, поэтому вопрос контроля качества проведения работ является ключевым. Качество определяется по результатам проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых.

Совершенно новой для современного российского права стала договорная форма недропользования - соглашение о сервисных рисках и соглашение об управлении финансированием, предусмотренные Федеральным законом от 01.04.2022 № 75-ФЗ «О соглашениях, заключаемых при осуществлении геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, и о внесении изменения в Закон Российской Федерации «О недрах» [9]. Полагаем, что данная закон принят с использованием имеющейся зарубежной практики о сервисных контрактах с риском или без риска [10], но с существенными российскими особенностями. Во-первых, такие российские соглашения заключаются только по геологическому изучению, разведки и добычи углеводородного сырья, что совершенно необоснованно, так как такая договорная форма может быть востребована и для разработки других полезных ископаемых. Во-вторых, российские соглашения могут быть заключены с абсолютно любым недропользователем, имеющим лицензию на право пользования участком недр, содержащим углеводородное сырье, а не государственными компаниями или государством напрямую.

По своей правовой природе - соглашение о сервисных рисках и соглашение об управлении финансированием являются гражданско-правовыми договорами, которые с точки зрения известных российскому праву договоров имеют самостоятельные предметы, однако некоторые условия данных договоров схожи с условиями следующих договоров: простым товариществом в части совместного ведения деятельности, внесения вкладов для конкретной коммерческой цели и солидарной ответственности сторон соглашения перед третьими лицами; агентским договором в части совершения юридических значимых действий от имени недропользователя; соглашения о разделе продукции в части раздела добытых полезных ископаемых в счет погашения расходов сторон. Стоит отметить, что новые соглашения не являются основанием для возникновения права пользования, как СРП, государственные контракты на геологическое изучение, лицензии с лицензионными соглашениями.

Соглашение о сервисных рисках заключается в добровольном порядке между оператором (несколькими операторами) и одним недропользователем с целью совместной деятельности по разработке участка недр, нескольких участков недр или части участка недр. Каждая из сторон может вкладывать в общее дело: работы, услуги, информацию, имущество, за исключением права пользования участком недр. Однако определять вклады не требуется при заключении соглашения о сервисных рисках, следовательно, это не является существенным условием соглашения, а также вклады не становятся общим имуществом и их стоимостная оценка не учитывается при разделе продукции. Такой правовой режим вкладов существенно отличает соглашение о сервисных рисках от простого товарищества. Стороны определяют план разработки, где описывают и распределяют обязанности.

Соглашение об управлении финансированием предполагает предоставление одной стороной денежных средств (инвестиций) другой стороне оператору (ответственному оператору) для реализации соглашения о сервисных рисках, заключенных с недропользователем.

Предложенные законодателем соглашение о сервисных рисках и соглашение об управлении финансированием востребованы на практике, так как распределяют риски между бизнес партнерами по разработке крупных месторождений. Закон об указанных соглашениях определяет императивные правила для стабильности и долговечности сотрудничества, защиты прав инвесторов, операторов и недропользователей, а также третьих лиц выполняющих работы и услуги по заказу недропользователя или оператора. Другой вопрос, что необходимо распространить действие нового закона и на недропользователей по разработке других полезных ископаемых, которые в настоящее время вынуждены по сложившейся практике использовать со своими контрагентами для тех же общих целей по разработке месторождений смешанные договоры из элементов подряда с условием оплаты работ за счет добытой продукции и договора займа, что в целом усложняет взаимодействие сторон.

На основании изложенного можно прийти к выводу, что для освоения месторождений в Арктической зоне РФ, как наиболее труднодоступных и капиталоемких проектов, необходимо использовать только договорные формы недропользования, чтобы обеспечить гибкость взаимоотношений между сторонами в зависимости от фактических обстоятельств, которые усложняют, увеличивают расходную часть проектов.

Для устойчивого развития Арктической зоны РФ идеально подходят СРП, заключаемые напрямую с государством, по конкретным проектам, однако, закон о СРП необходимо пересмотреть для упрощения порядка заключения СРП, определенности условий проекта СРП и уменьшения первоначальной финансовой нагрузки на инвесторов.

Соглашения о сервисных рисках и соглашения об управлении финансированием необходимые договорные формы недропользования в Арктической зоне РФ, однако, их успешность и исполнение напрямую будет зависеть от условий лицензии, закрепляющей административно-правовые отношения между недропользователем и государством в лице уполномоченного лицензирующего органа, которые предполагают отношение к недропользователям как исполнителям работ за частный счет с дополнительными финансовыми нагрузками на определенных услови-

ях в одностороннем порядке. Современные лицензионные отношения в недропользовании совершенно лишены возможности изменения в зависимости от разных экономических или производственных факторов. На наш взгляд, возврат к лицензионным соглашениям необходим для справедливого взаимного сотрудничества государства как собственника недр и недропользователей, цели которых совпадают – освоение месторождений в соответствии с требованиями по рациональному и безопасному пользованию недрами для получения дохода и устойчивого развития территорий.

Библиография:

1. Указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // «Собрание законодательства РФ», 02.11.2020, № 44, ст. 6970.
2. Мусатова М.М. Эффект плато на российском рынке прямых частных инвестиций // Экономические отношения. - том 9. – 2019.
3. Левин П. Ваш личный финансовый советник / П. Левин. – Издательство ОлимпБизнес, 2021. – 160 с.
4. Закон РФ «О недрах» 21 февраля 1992 № 2395-1 // Российская газета, № 52, 15.03.1995.
5. Тодорова М. Колониальный договор // Ведомости. 04.08.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/08/04/934605-kolonialnii-dogovor>. (дата обращения: 09.12.2022).
6. Ишбулдин А.Р. Особенности реализации действующих в России соглашений о разделе продукции в недропользовании // Электронный научный журнал «Дневник науки». – 2021.-№7.
7. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Российская газета. -№ 5. - 11.01.1996.
8. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. - № 80. 12.04.2013.
9. Федеральный закон от 01.04.2022 № 75-ФЗ «О соглашениях, заключаемых при осуществлении геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, и о внесении изменения в Закон Российской Федерации "О недрах" // Российская газета. - № 72. - 05.04.2022.
10. Селезнева Н.А., Кузнецов В.В. Соглашение о разделе продукции и иные договорные формы недропользования // Образование и право. 2018. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/soglasenie-o-razdele-produktsii-i-nye-dogovornye-formy-ndropolzovaniya-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения: 09.12.2022).

References:

1. Ukaz Prezidenta RF ot 26.10.2020 № 645 «O Strategii razvitiya Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii i obespecheniya nacional'noj bezopasnosti na period do 2035 goda» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 02.11.2020, № 44, st. 6970.
2. Musatova M.M. Effekt plato na rossijskom rynke pryamyh chastnyh investicij // Ekonomicheskie otnosheniya. - tom 9. – 2019.
3. Levin P. Vash lichnyj finansovij sovetnik / P. Levin. – Izdatel'stvo OlimpBiznes, 2021. – 160 s.
4. Zakon RF «O nedrah» 21 fevralya 1992 № 2395-1 // Rossijskaya gazeta, № 52, 15.03.1995.
5. Todorova M. Kolonial'nyj dogovor // Vedomosti. 04.08.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/08/04/934605-kolonialnii-dogovor>. (data obrashcheniya: 09.12.2022).
6. Ishbuldin A.R. Osobennosti realizacii dejstvuyushchih v Rossii soglasenij o razdele produkcii v nedropol'zovanii // Elektronnyj nauchnyj zhurnal «Dnevnik nauki». – 2021.-№7.
7. Federal'nyj zakon ot 30.12.1995 № 225-FZ «O soglaseniyah o razdele produkcii» // Rossijskaya gazeta. -№ 5. - 11.01.1996.
8. Federal'nyj zakon ot 05.04.2013 №44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» // Rossijskaya gazeta. - № 80. 12.04.2013.
9. Federal'nyj zakon ot 01.04.2022 № 75-FZ «O soglaseniyah, zaklyuchaemyh pri osushchestvlenii geologicheskogo izucheniya, razvedki i dobychi uglevodorodnogo syr'ya, i o vnesenii izmeneniya v Zakon Rossijskoj Federacii "O nedrah" // Rossijskaya gazeta. - № 72. - 05.04.2022.
10. Selezneva N.A., Kuznetsov V.V. Soglasenie o razdele produkcii i inye dogovornye formy neropol'zovaniya // Obrazovanie i pravo. 2018. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/soglasenie-o-razdele-produktsii-i-nye-dogovornye-formy-ndropolzovaniya-v-zarubezhnyh-stranah> (data obrashcheniya: 09.12.2022).

«САМОЗАНЯТЫЕ» В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ «SELF-EMPLOYED» IN RUSSIAN LAW: SUCCESSION AND NEW APPROACHES

ГЛОТОВ Сергей Александрович,

доктор юридических наук, профессор, заведующий Научной лабораторией Проблем развития современного права юридического факультета Московского государственного областного университета.

105082, Россия, г. Москва, пер. Переведеновский, 5/7.

E-mail: glotov_rgsu@mail.ru;

АЛЕШКОВА Ирина Александровна,

кандидат юридических наук, доцент, заведующая сектором НБИ по социальным наукам ИНИОН РАН, старший научный сотрудник Научной лаборатории Проблем развития современного права юридического факультета Московского государственного областного университета.

105082, Россия, г. Москва, пер. Переведеновский, 5/7.

E-mail: ialeshkova@mail.ru;

GLOTOV Sergey Alexandrovich,

Doctor of Law, Professor, Head of the Scientific Laboratory for Problems of the Development of Modern Law, Faculty of Law, Moscow State Regional University.

105082, Russia, Moscow, lane. Perevedenovsky, 5/7.

E-mail: glotov_rgsu@mail.ru;

ALESHKOVA Irina Alexandrovna,

PhD in Law, Associate Professor, Head of the NBI Sector for Social Sciences, INION RAS, Senior Research Fellow, Scientific Laboratory for Problems of the Development of Modern Law, Faculty of Law, Moscow State Regional University.

105082, Russia, Moscow, lane. Perevedenovsky, 5/7.

E-mail: ialeshkova@mail.ru

Краткая аннотация. В статье на основе проанализированы некоторые вопросы развития института «самозанятых»; обобщены позиции ученых и практиков, отмечающих достоинства и проблемные аспекты современного состояния правового регулирования сферы «самозанятых»; делается вывод о том, что институт самозанятых является комплексным и имеет множество межотраслевых связей.

Abstract. The article analyzes on the basis of some issues of the development of the institution of "self-employed"; summarized the positions of scientists and practitioners, noting the advantages and problematic aspects of the current state of legal regulation of the sphere of "self-employed"; it is concluded that the institution of the self-employed is complex and has many intersectoral links.

Ключевые слова: самозанятые, трудовая деятельность, экономические отношения, занятость населения, свобода труда, социально-экономические права.

Keywords: self-employed, labor activity, economic relations, employment of the population, freedom of labor, socio-economic rights.

Для цитирования: Глотов С.А., Алешкова И.А. «Самозанятые» в российском праве: преемственность и новые подходы // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 62-65. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_62.

For citation: Glotov S.A., Aleshkova I.A. "Self-employed" in Russian law: continuity and new approaches // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 62-65. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_62.

Статья поступила в редакцию: 17.11.2022

Для устойчивого экономического роста государства и повышения благосостояния граждан важно побудить людей, которые сами себя обеспечивают, легализовать их трудовую и экономическую деятельность. В этой связи во многих государствах наряду с такой категорией, как работник, предприниматель была выработана еще одна форма организации деятельности - самозанятый (self employment).

Сама категория «самозанятые» давно активно используется в праве¹. Термин «самозанятость» означает не столько ведение собственного бизнеса², сколько трудовая деятельность в форме «фри-ланса», то есть работа только на себя в свободном графике, в свободном формате. Некоторыми примерами такого рода деятельности являются репетиторство; программирование; ремонтные работы; кустарно-ремесленное производство; услуги по ведению домашнего хозяйства, присмотру и уходу за детьми, больными; флористика; услуги гида; реклама и др. Как справедливо отмечает, Д. Герасименко, статус самозанятого дает гражданам возможность зарабатывать на своих профессиональных компетенциях³.

Тема самозанятости и самозанятого населения для РСФСР - России, как и для многих других стран, не является каким-либо открытием, совершенно новой. Скорее наоборот. Например, в Конституции РСФСР (ст. 9) говорилось: «Наряду с социалистической системой хозяйства, являющейся господствующей формой хозяйства в РСФСР, допускается законом мелкое участие хозяйств единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде и исключающее эксплуатацию чужого труда». Статья 10 Конституции России, которая в то время находилась в составе СССР, закрепляла «право личной собственности граждан на их трудовой доход и сбережения, на жилой дом и подсобное домашнее хозяйство и предметы домашнего хозяйства и обихода, на предметы личного потребления...»⁴. Согласно союзной статистике, к 1978 г. доля крестьян-единоличников и не кооперированных крестьян составляла ноль процентов, в то время как в императорской России (1913 г.) их было 66,7%, а в советской (1939) - 2,6% общего числа занятых⁵. На практике же, репетиторы, портные, няни, сельские и городские единоличники оставались, работали, не уплачивая никаких налогов.

¹ См.: Бондаренко В.А. Развитие самозанятости в странах Европейского союза и США. – URL: http://www.vneshmarket.ru/content/document_r_A4F92072-2395-4116-96E5-EE76169118C7.html.

² Директива Совета Европейских Сообществ о координации законов государств-членов, касающихся самозанятых коммерческих агентов // Единообразный обзор законов. – 1986. – Т. 14. – Вып. 1. – С. 431-455; Броди Д. Наемные работники, рабочие и самозанятые // Журнал промышленного права. – 2005. – Т. 34. – Вып. 3. – С. 253-260; Кунтурис, Н. Понятие «работник» в европейском трудовом праве: фрагментация, автономия и сфера применения // Журнал промышленного права. – 2018. – Т. 47. – Вып. 2. – С. 192-225 и др.

³ Герасименко Д. Самозанятым могут разрешить заниматься пассажирскими перевозками // Трудовое право. – 2022. – № 10. – С. 81 – 86.

⁴ См.: Конституция (Основной закон) Российской Советской Социалистической Федеративной Республики с изменениями и дополнениями, принятыми на пятой сессии Верховного Совета РСФСР пятого созыва. М.: Госполитиздат, 1962.

⁵ См.: СССР. Энциклопедический справочник / Под ред. А.М. Прохорова. - М.: Советская энциклопедия, 1979. С. 23.

В современной России институт самозанятых является активно развивающимся¹. Формирование в российском праве принципов и норм регулирующих сферу деятельности «самозанятых» является результатом государственной политики в области занятости населения, налогообложения и развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации².

Особенно активно тема о «самозанятых» зазвучала с 2015 г. В Антикризисном плане Правительства России (утверждён Распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р) предлагалось введение патентной системы для самозанятых. Обсуждалась даже сумма в 1000-1200 рублей в месяц (стоимость патента), что, по мнению властей, подтолкнуло бы 20 млн работоспособных россиян выходить из тени, платить налоги. В то же время, идея (схема) уплаты 4% или 6% с доходов самозанятых не была проработанной. Самозанятые по-прежнему рассматривались как предприниматели, но «не совсем индивидуальные», поскольку в тот период существовал список из 47 видов деятельности, которыми должны были заниматься индивидуальные предприниматели (ИП). Необходим был самостоятельный список для самозанятых.

Новый (условно говоря, второй) этап в жизни потенциальных самозанятых начался с января 2017 года, с момента внесения на рассмотрение парламента проект федерального закона, в соответствии с которым самозанятые граждане освобождались от обязанности регистрироваться в качестве индивидуальных предпринимателей, но при этом должны были добровольно уведомить свой территориальный орган Федеральной налоговой службы о своих намерениях работать, причём самостоятельно, что называется, в одиночку, без привлечения наёмных работников. С 1 июля 2017 г. граждане смогли регистрироваться к качестве самозанятых, численность их на 1 января 2018 года была мизерной - всего 936 человек.

Началом современного (третьего) этапа развития самозанятости в России можно считать 1 января 2019 г. Ранее, 27 ноября 2018 г., Президент России подписал Федеральный закон № 422-ФЗ «О проведении эксперимента об установлении специального налогового режима». Этот специальный режим вводился до 31 декабря 2028 г., и в качестве первых регионов, где он вводился, были определены г. Москва, Московская и Калужская области и Республика Татарстан. С середины октября 2020 года льготный налоговый режим для самозанятых, действует во всех регионах России, пополняя их бюджет и давая возможность зарабатывать для себя. Введение такого института как самозанятые в России было обусловлено тем, что возникла потребность в создании всесторонних и комплексных мер, направленных на разработку правовых средств, которые обеспечили бы правовую и социальную основу для конструктивной реализации свободы труда в сфере взаимодействия личностей друг с другом³ и действенности принципа уважения человека труда введенного в рамках конституционной реформы 2020 г. в число основополагающих принципов в сфере взаимоотношений человека и государства⁴, которые конкретизирует положения о социальном государстве⁵.

В процессе исторического развития самозанятость в России имеет как преемственность в подходах, так и новые вехи.

Первоначально самозанятые граждане относились к одной из категории предпринимателей⁶, а точнее к категории индивидуальных предпринимателей⁷ и других лиц, занимающихся в установленном действующим законодательством порядке частной практикой⁸ и только в современный период их статус получил развитие как особый, отличающийся от иных видов работ и предпринимательской деятельности.

В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г. отмечается, что самозанятые это граждане, осуществляющие приносящую доход деятельность и не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей⁹.

Таким образом, появилось общее определение понятия «самозанятый» в котором выделены два основных традиционных для экономической деятельности момента – 1) осуществление работы или оказание услуг по гражданско-правовому договору; 2) получение вознаграждения за свою работу или услугу.

Самозанятый, это, по сути, тот же индивидуальный предприниматель, но с особым статусом, так как осуществляет деятельность без привлечения наемных работников и имеет определенные налоговые преференции¹⁰.

Финансово-экономическая составляющая традиционно является определяющей при характеристике субъектов как самозанятых. Исходя из этого к категории самозанятых относится тот человек, который платит специальный *налог на профессиональный доход*¹¹.

В обобщенном варианте самозанятые определяются как физические лица, осуществляющие деятельность, приносящую доход, но не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие свою деятельность без привлечения наемных работников, но на основе специального налогового режима «налог на профессиональный доход». Принципиальный момент, который отличает самозаня-

¹ В п. 1.27 перечня поручений Президента РФ по реализации Послания Федеральному Собранию от 27 декабря 2013 г. № Пр-3086 было обозначено о важности развития института самозанятых. – URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/20004>

² Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4006.

³ Как подчеркивал Л.Ю. Бугров, «в социально-экономическом и юридическом аспектах свобода труда означает не свободу труда как такового (как процесса взаимодействия человека и природы), а свободу субъектов труда в общественных отношениях, связанных с трудом (взаимодействие личностей друг с другом)». – См.: Бугров Л.Ю. Свобода труда и свобода трудового договора в СССР (юридический аспект). Красноярск, 1984. – С. 13.

⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – №11. – Ст. 1416.

⁵ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». – М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. – 240 с.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.1998 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 10. – Ст. 1242.

⁷ Клеандров М.И. О необходимости обретения незарегистрированным предпринимателем легального статуса // Предпринимательское право. – 2015. №3. С. 3 - 13.

⁸ См.: Письмо ФНС РФ от 22.02.2011 г. № КЕ-4-3/2878 «О направлении письма Минфина России» (вместе с Письмом Минфина РФ от 09.02.2011 г. № 03-04-08/8-23) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2011. №2; Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2014 г. № 1116-О // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 г. №1083-р Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г. (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г.») // Собрание законодательства РФ. – 2016. – №24. – Ст. 3549.

¹⁰ Крюкова Е.С., Рузанова В.Д. Индивидуальный предприниматель и самозанятый гражданин: соотношение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2018. – №3. – С. 21 – 26.

¹¹ В настоящее время установлена два вида ставок для самозанятых, которые зависят от того, кто покупает ваши товары или услуги: 4% — если деньги пришли от физического лица; 6% — если оплата поступила от юридического лица или индивидуального предпринимателя. Эти ставки не будут меняться до конца 2028 года.

того от индивидуального предпринимателя - отсутствие наёмных работников.

В настоящее время такая форма занятости как самозанятые получила активное развитие. Так, по официальным заявлениям число зарегистрированных самозанятых в России достигло 2,4 млн человек¹. Однако вопрос об определении их правового статуса, который поднимался с 2017 г.² окончательно не разрешен несмотря на то, что принимаются оперативные меры по легализации, приносящей доход деятельности субъектов, которые не поставлены на учет в налоговых органах и формируется экспериментальный правовой режим деятельности самозанятых граждан³. Высказываются позиции о необходимости приравнять самозанятого к индивидуальным предпринимателям, субъектам малого предпринимательства⁴. Однако это, с одной стороны, вполне оправдано исходя из принципа равных прав и равных обязанностей, с другой стороны, не решает ключевых вопросов, а именно активизации занятости населения и увеличение трудовых доходов. Свобода труда, пришедшая на смену праву на труд, существенно изменила концепцию отношения граждан к труду. Многие позволили себе не работать на основании трудовых договоров, но при этом продолжили «зарабатывать на жизнь» посредством нелегальной профессиональной трудовой деятельности. Особенно активно наблюдается такого рода моменты при осуществлении репетиторства, оказании помощи при ведении домохозяйства и др.

На наш взгляд важно учитывать гибридную природу правового статуса самозанятых, которая выражается в том, что, во-первых, это может быть как основной, так и дополнительный правовой статус у человека; во-вторых, на данную категорию работников не распространяются нормы о минимальном размере оплаты труда, так как их заработок зависит от эффективности их непосредственной работы, а не от социальных гарантий и принципов труда⁵; в третьих, имеются особенности, связанные с тем какие виды налогов, платит человек⁶; в четвертых, у человека, для которого доход от самозанятости является основным в настоящее время менее социально защищен нежели тот, человек у которого есть еще имеется доход от работы, например, по трудовому договору⁷, поскольку самозанятые не платят страховые взносы в социальные фонды; в пятых, самозанятым может быть как гражданин Российской Федерации, так и иностранные граждане, а именно граждане государств Членов евразийского экономического союза⁸.

Ожидается, что к 2024 году число зарегистрированных самозанятых в России достигнет 25 млн человек⁹. Эта цифра может быть превышена за счёт «популярности» статуса самозанятого, его удобства в уплате налогов и т.д.

И здесь, в качестве первого вывода можно высказать предположение о том, что предложенный льготный налоговый режим (4% и 6%) развивается в русле конституционных поправок 2020 года об уважительном отношении к труду со стороны государства и общества, чего длительное время в нашей стране явно не хватало. В п. 5 ст. 75 Конституции России говорится: «Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав...», а новая статья 75.1 Основного закона страны нацеливает российские власти не только на создание условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан (что является логическим продолжением ст. 7 о социальном государстве), но и уважительное отношение к человеку труда, социальное партнёрство и социальную солидарность.

В целях укрепления взаимного доверия государства и общества (ст. 75.1. Конституции РФ) предлагается экспериментальный налоговый режим самозанятости населения сделать «стабильным».

Во-вторых, в указанном контексте нелишним стало бы упоминание самозанятых в новом пункте 1.е.3 ст. 114 Конституции РФ в обязанностях (полномочиях) федерального Правительства. Оно могло бы звучать следующим образом: «Правительство Российской Федерации содействует развитию самозанятости населения и частной инициативы». На основе этого и других положений российской Конституции целесообразно подготовить и принять федеральный закон о самозанятости населения и мерах государственной поддержки, что, конечно, не исключает принятия и региональных (субъектовых) законов по данной проблематике.

В-третьих, институт самозанятых имеет отраслевые взаимосвязи.

Активное развитие цифровизации вносит свои коррективы в развитие института самозанятых, которое осуществлялось первоначально лишь на основе взаимосвязи его с предпринимательской деятельностью. Однако как справедливо отмечает Н.Е. Савенко, статус самозанятого является межотраслевым¹⁰. Соответственно следует учитывать при развитии института самозанятых все его отраслевые взаимосвязи.

Занятость населения в условиях сокращения рабочих мест в связи с автоматизацией многих видов работ обуславливает потребность пересмотра устоявшейся концепции и связанности его не только предпринимательским правом, но и с трудовым правом. Выработки цифровизация самозанятости имеет целью эффективное администрирование налога на профессиональный доход, вывод из тени самозанятого населения¹¹, соответственно работодателем полагаем вполне может выступить государство, посредством заключения с такой категорией граждан как самозанятые

¹ См.: Парламентская газета от 02 июля 2021 г. URL.: <https://www.pnp.ru/politics/chislo-zaregistrovannykh-samozanyatykh-v-rossii-dostiglo-24-mln-chelovek.html>

² Попкова Ж.Г. Новая категория самозанятых лиц: проблемы правового статуса // Право и экономика. – 2017. – № 2. – С. 5 – 14.

³ Федеральный закон от 27.11.2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 49 (часть I). – Ст. 7494.

⁴ На Ежегодной научной конференции центра частного права д.ю.н. Чубаров В.В. отметил, что важно уточнить статус самозанятых граждан и приравнять их к индивидуальным предпринимателям, субъектам малого предпринимательства // Вестник гражданского права. – 2021. – № 4. – С. 9 – 57.

⁵ Макульская Е.Е. Модификация принципов трудового права в свете изменений Конституции Российской Федерации // Трудовое право в России и за рубежом. – 2021. – №2. – С. 3 – 7.

⁶ Если человек получил статус самозанятого и это основная форма его занятости, но по какой-то причине он не работает и не получает доход, налог платить не нужно; если человека имеет статус самозанятого параллельно работая по трудовому договору, он платит те виды налогов которые предусматриваются применительно к его правовым обязательствам связанными с трудовыми правоотношениями.

⁷ Манукиян Е. Сенатор Бибилова назвала самую социально-незащищенную категорию самозанятых // Российская газета. – 2022. – 17 февраля. – URL: <https://rg.ru/2022/02/17/nazvana-samaia-socialno-nezashchishchennaiia-kategoriiia-samozaniatyh.html>

⁸ Федеральный закон от 27.11.2018 г. №422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – №49 (часть I). – Ст. 7494.

⁹ В качестве таковых при регистрации себя при регистрации считают водители (ремонтники). Больше всего самозанятых в Москве, С-Петербурге, Московской и Свердловской областях, Республике Татарстан.

¹⁰ Савенко Н.Е. К вопросу о межотраслевом статусе самозанятого гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2022. – № 7. – С. 80 – 84.

¹¹ Шапсугова М.Д. Экономика по требованию: трансформация самозанятости в цифровой среде // Право и цифровая экономика. – 2021. – № 3. – С. 47 – 53.

гражданско-правовых договоров.

Как представляется, обеспечение занятости, предпринимательство и самозанятость близкие сферы деятельности, но тем не менее каждое из них имеет свои особенности, а в условиях интенсивного развития цифровизации предполагает выработку мер и экономических условий способствующих не только устойчивому развитию социально-экономических прав, но и эффективную прямую поддержку самозанятым, создания единой цифровой среды на основе универсальности правового статуса самозанятых, диспозитивности и человекоцентричности в правовом регулировании¹, а также применения льготных мер стимулирующего характера к трудовой деятельности и свобода выбора в выплате страховых социальных взносов. Непрерывный рост занятости способствует вовлечению в легальную трудовую деятельность все большего числа граждан, соответственно новым в правовом развитии института самозанятых вполне может стать и действенная социальная поддержка такой категории самозанятых, которые осуществляют свою профессиональную деятельность в формате самозанятости.

В условиях важности развития в России сельского хозяйства вполне обоснованным видится расширение сфер трудовой занятости населения. Одним из вариантов вполне может быть развитие самозанятости в сельском хозяйстве. Предложения такого плана уже внедряются в практику. Так, в частности, с 1 января 2022 г. расширяется господдержка граждан, которые занимаются развитием личного подсобного хозяйства и официально зарегистрированы как самозанятые². Однако для того, чтобы реально произошло развитие института самозанятых необходимы и мероприятия стимулирующего характера к такого рода трудовой деятельности, а также решение вопроса, справедливо поднимаемого рядом ученых о том, какой вклад вносят самозанятые граждане в солидарную пенсионную систему³.

В процессе развития института самозанятости необходимо учитывать его комплексный характер⁴, включая внесение изменений в концепцию трудовых отношений и социальных гарантий для лиц осуществляющих такого рода деятельность. Соглашаясь с высказыванием Е.Г. Крылова о том, что «самозанятый гражданин, приносящий посильную пользу государству, столь же необходим, как и занятый на производстве»⁵ полагаем важным для развития института самозанятых на основе взаимосвязанных принципов: уважения человека труда; социальной солидарности; социальной ответственности; равенство прав и равенство обязанностей; поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Для этого при развитии правового регулирования института самозанятых необходимо учитывать именно комплексность его как института, отраслевые его взаимосвязи и обеспечивать действенную социально-экономическую поддержку профессиональной самореализации человека труда.

Библиография:

1. Броди Д. Наемные работники, рабочие и самозанятые // Журнал промышленного права. – 2005. – Т. 34. – Вып. 3. – С. 253–260.
2. Бугров Л.Ю. Свобода труда и свобода трудового договора в СССР (юридический аспект). Красноярск, 1984. – С. 13.
3. Васильева Ю.В., Шуралева С.В. Участие самозанятых в пенсионных правоотношениях: проблемы и перспективы // Социальное и пенсионное право. – 2022. – № 3. – С. 19–24.
4. Герасименко Д. Самозанятым могут разрешить заниматься пассажирскими перевозками // Трудовое право. – 2022. – № 10. – С. 81–86.
5. Клеандров М.И. О необходимости обретения незарегистрированным предпринимателем легального статуса // Предпринимательское право. – 2015. № 3. С. 3-13.
6. Крылова Е.Г. Особенности экономического регулирования предпринимательской деятельности самозанятых в России и за рубежом // Юрист. – 2017. – № 6. – С. 11–15.
7. Крюкова Е.С., Рузанова В.Д. Индивидуальный предприниматель и самозанятый гражданин: соотношение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2018. – № 3. – С. 21–26.
8. Кунтурис Н. Понятие «работник» в европейском трудовом праве: фрагментация, автономия и сфера применения // Журнал промышленного права. – 2018. – Т. 47. – Вып. 2. – С. 192–225.
9. Манукян Е. Сенатор Бибикина назвала самую социально-незащищенную категорию самозанятых // Российская газета. – 2022. – 17 февраля.
10. Мачульская Е.Е. Модификация принципов трудового права в свете изменений Конституции Российской Федерации // Трудовое право в России и за рубежом. – 2021. – № 2. – С. 3–7.
11. Попкова Ж.Г. Новая категория самозанятых лиц: проблемы правового статуса // Право и экономика. – 2017. – № 2. – С. 5–14.
12. Савенко Н.Е. К вопросу о межотраслевом статусе самозанятого гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2022. – № 7. – С. 80–84.
13. Сапфинова А.А. Правовое регулирование самозанятости и работы на платформах в условиях цифровой экономики: трудовой и (или) гражданско-правовой аспекты? // Гражданское право. – 2021. – № 5. – С. 41–45.
14. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». – М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. – 240 с.
15. Шапсугова М.Д. Экономика по требованию: трансформация самозанятости в цифровой среде // Право и цифровая экономика. – 2021. – № 3. – С. 47–53.

References:

1. Brody D. Employees, workers and self-employed // Journal of industrial law. - 2005. - Volume 34. - Issue 3. - P. 253– 260.
2. Bugrov L. Yu. Freedom of labor and freedom of labor contract in the USSR (legal aspect). Krasnoyarsk, 1984. - P. 13.
3. Vasilyeva Yu. V., Shuraleva S.V. Participation of the self-employed in pension legal relations: problems and prospects // Social and pension law. - 2022. - No. 3. - P. 19 - 24.
4. Gerasimenko D. Self-employed may be allowed to engage in passenger transportation // Labor Law. - 2022. - No. 10. - P. 81 - 86.
5. Cleandrov M.I. On the need for an unregistered entrepreneur to acquire legal status // Entrepreneurial Law. - 2015. - No. 3. - P. 3 - 13.
6. Kryukova E.G. Peculiarities of economic regulation of entrepreneurial activity of the self-employed in Russia and abroad // Lawyer. - 2017. - No. 6. - P. 11 - 15.
7. Kryukova E.S., Ruzanova V.D. Individual entrepreneur and self-employed citizen: correlation of concepts // Laws of Russia: experience, analysis, practice. - 2018. - No. 3. - P. 21 - 26.
8. Kunturis N. The concept of "employee" in European labor law: fragmentation, autonomy and scope // Industrial Law Journal. - 2018. – Vol. 47. - Issue. 2. - P. 192 - 225.
9. Manukyan E. Senator Bibikina named the most socially unprotected category of the self-employed // Rossiyskaya Gazeta. - 2022. - February 17.
10. Machulskaya E.E. Modification of the principles of labor law in the light of changes in the Constitution of the Russian Federation // Labor law in Russia and abroad. - 2021. - No. 2. - P. 3 - 7.
11. Popkova Zh. G. A new category of self-employed persons: problems of legal status // Law and Economics. - 2017. - No. 2. - P. 5 - 14.
12. Savenko N.E. To the question of the intersectoral status of a self-employed citizen // Laws of Russia: experience, analysis, practice. - 2022. - No. 7. - P. 80 - 84.
13. Sapirova A.A. Legal regulation of self-employment and work on platforms in the digital economy: labor and (or) civil law aspects? // Civil law. - 2021. - No. 5. - P. 41 - 45.
14. Khabrieva T. Ya., Klishas A.A. Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities". – М.: Norma, INFRA-M, 2020. – 240 pp.
15. Shapsugova M.D. Economy on Demand: Transformation of Self-Employment in the Digital Environment // Law and Digital Economy. - 2021. - No. 3. - P. 47 - 53.

¹ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 г. № 2765-п) // <https://www.economy.gov.ru> по состоянию на 15 февраля 2022 года.

² См.: Постановление Правительства РФ от 24.12.2021 г. № 2451 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.12.2021.

³ Васильева Ю.В., Шуралева С.В. Участие самозанятых в пенсионных правоотношениях: проблемы и перспективы // Социальное и пенсионное право. 2022. №3. С. 19-24.

⁴ Сапфинова А.А. Правовое регулирование самозанятости и работы на платформах в условиях цифровой экономики: трудовой и (или) гражданско-правовой аспекты? // Гражданское право. – 2021. – № 5. – С. 41 – 45.

⁵ Крылова Е.Г. Особенности экономического регулирования предпринимательской деятельности самозанятых в России и за рубежом // Юрист. – 2017. – № 6. – С. 11 – 15.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE RIGHT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND PROSPECTS FOR ITS DEVELOPMENT

ГОРБУНОВА (КОРШУНОВА) Ирина Викторовна,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Института истории и права Хакасского государственного университета им. Н.Ф. Катанова.
Республика Хакасия, г. Абакан, проспект Ленина, 90.
E-mail: iren_13@mail.ru;

Gorbunova (Korshunova) Irina Viktorovna,

Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines
Institute of History and Law Khakass State University them. N.F. Katanova.
Russian Federation, Republic of Khakassia, Abakan, Lenin Avenue, 90.
E-mail: iren_13@mail.ru

Краткая аннотация. Статья посвящена проблемам правового регулирования права административных процедур. Автором сделаны выводы о подходе к пониманию административных процедур существующих в отечественном законодательстве и административно-правовой науке, о влиянии на развитие данного правового института национального административного законодательства стран-участниц Европейского Союза и интеграционных процессов, происходящих в рамках СНГ и ЕврАзЭС. Подчеркнута взаимосвязь права административных процедур с формированием электронного государственного управления.

Abstract. The article is devoted to the problems of legal regulation of the law of administrative procedures. The author draws conclusions about approaches to understanding the administrative procedures existing in domestic legislation and administrative and legal science, about the impact on the development of this legal institution of the national administrative legislation of the member states of the European Union and integration processes taking place within the CIS and EurAsEC. The interrelation of the law of administrative procedures with the formation of e-government.

Ключевые слова. административная процедура, административный процесс, административное судопроизводство, административный акт, электронная процедура.

Keywords. administrative procedure, administrative process, administrative proceedings, administrative act, electronic procedure.

Для цитирования: Горбунова (Коршунова) И.В. Проблемы правового регулирования права административных процедур и перспективы его развития // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 66-68. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_66.

For citation: Gorbunova (Korshunova) I.V. Problems of legal regulation of the right of administrative procedures and prospects for its development // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 66-68. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_66.

Статья поступила в редакцию: 16.12.2022

Низкий уровень правовой осведомленности личности, сложные, малодоступные и неэффективные механизмы защиты прав граждан от незаконных действий и волокиты административных органов и еще множество иных подобных факторов, свидетельствующих о «плохом» государственном управлении и злоупотреблении власти возможно связать с отсутствием кодификации административного процесса и ее подотрасли и/или самостоятельной отрасли – права административных процедур.

На сегодняшний день в Российской Федерации (далее РФ) административные процедуры не имеют под собой какого-либо общего правового основания в форме концепции развития административного права и процесса или специального федерального закона. В области административно-процедурного права, в отличие от других отраслей, например, от гражданского, акционерного, таможенного не заявлено ни одной инициативы по разработке типовых (модельных) кодексов (законов) об административных процедурах в рамках Союза независимых государств (далее СНГ) или Евразийского экономического сообщества (далее ЕврАзЭС).

В отличие от многих стран Европы и бывших социалистических республик, входивших в состав СССР (за исключением Республики Беларусь), в нашей стране отсутствует рамочный закон об административной процедуре и правовых актах управления. Ни представители государственных структур, ни граждане РФ пока не восприняли правовой стандарт поведения, согласно которому государство в лице административных органов и должностных лиц призваны служить своему народу, а не господствовать над ним. Административный орган никаких собственных прав и интересов не имеет, юрисдикционные полномочия получает от народа, действует от имени РФ, ее субъектов и муниципальных образований, в своей деятельности подчинен Закону, обязан служить и защищать граждан РФ.

Вышеупомянутые основы статуса административного органа не получили должной конкретизации в действующем законодательстве России. По видимому, причины такого состояния права административных процедур обусловлены историческим наследием. Отмечается, что советская идеология предполагала закрытость административных процедур, связанных с принятием актов органов исполнительной власти, рассмотрением жалоб граждан на действия органов управления и их должностных лиц в порядке подчиненности. Поэтому административные процедуры как внутриорганизационные административные производства в аппарате государственного управления в условиях советского режима не выделялись в отдельный вид внешнего административно-процедурного процесса [1, с. 27].

Развитие права административных процедур в России проходит непростой путь, на его формирование и развитие в данный момент существенное значение оказывают принятый в 2015 году Кодекс административного судопроизводства РФ, судебная практика Верховного Суда РФ, апелляционных, кассационных и иных высших судов общей юрисдикции по административным делам, процесс формирования единых международных стандартов административно-правового регулирования в сферах государственной жизнедеятельности [2], а также формирование электронного государственного управления.

В странах Европейского Союза (далее ЕС, Союза) кодифицированное административно-процессуальное законодательство Союза отсутствует. Но в каждой из стран, входящей в состав Союза, приняты законы об административной процедуре и административные органы государств-членов ЕС (за исключением таможенных) применяют национальное административно-процедурное право. При этом всегда соблюдается и обеспечивается примат права Союза. В той мере, в какой законодательство Союза содержит специальные процедурные нормы, они заменяют собой противоречащие национальные законы. Процедурная автономия государств-членов ограничена принципом эквивалентности (согласно которому процедура не должна быть менее благоприятной, чем та, по которой принимаются решения по аналогичным национальным делам) и принципом эффективности (согласно которому применение законодательства Союза не должно делаться практически невозможным или чрезмерно затруднительным). Таким образом, национальное административно-процедурное право государств-членов ЕС, является не только конкретизированным конституционным правом, но и конкретизированным правом Союза [3, с. 350].

Более того, организациями созданными отдельными государствами-участниками Союза, например, Германским обществом по международному сотрудничеству (далее, GiZ) оказывается финансовая поддержка развитию правовых и судебных реформ в странах Центральной Азии – Казахстане, Туркменистане, Узбекистане и др. GiZ, в целом, реализует пятнадцать различных проектов по таким важным направлениям, как устойчивое развитие экономики, развитие профессионального образования, поддержка развития государственного управления и правовых реформ, окружающая среда и климат, здравоохранение. Это делается по поручению Федерального правительства Германии, международных заказчиков и частных предприятий [4].

Таким образом, национальное административно-процедурное право государств-членов Союза оказывает значительное влияние на национальное административное право государств-участниц СНГ и ЕврАзЭС, тогда как ведущая роль в этом вопросе со стороны Российской Федерации утрачена.

В отечественной науке административного права представлены самые разнообразные подходы к пониманию права административных процедур, которые в целом неразрывно связаны с дискуссиями об административном процессе (его понятии, структуре, принципах и т.п.) и об административном судопроизводстве как самостоятельной формы судебного процесса по рассмотрению административных дел. Первый подход условно называется широким и заключается в том, что административные процедуры представляют собой нормативно установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации полномочий, как позитивных, так и юрисдикционных. Таким образом, административные процедуры совпадают с административным процессом. Второй подход весьма распространен в отечественной литературе и понимает под административными процедурами позитивные виды административного процесса, в которых спор о праве отсутствует, а выработка управленческих решений происходит посредством разрешения индивидуально-конкретных административных дел. Третий подход можно обозначить как технологический (узкий). В таком смысле данный термин применяется в административных регламентах органов исполнительной власти для описания отдельных этапов и операций. Именно данный подход в настоящее время является преобладающим в специальной юридической литературе и действующем законодательством (преимущественно ведомственного характера) [5, 233, 235-236].

Как известно, попытки каким-либо образом кодифицировать процедурный административный процесс в России не увенчались успехом.

В 2001 г. в Государственную Думу депутатом В. В. Похмелкиным был внесен проект федерального закона «Об административных процедурах», но несмотря на долгую работу и обсуждение данного законопроекта, в июне 2009 г., данный акт Думой был отклонен. На сегодняшний день Закон О порядке деятельности административного органа (административной процедуре) отсутствует.

Проведение административной реформы в РФ (2004-2010 гг.) также не оказало существенного влияния на оптимизацию права административных процедур. Хотя значительная часть административных реформ, проводимых в зарубежных странах западной Европы (в Австрии - 1925г.; Югославии, Чехословакии, Польше, Венгрии - в 1930-1960 гг., ФРГ -1976 г.) завершилась принятием национальных законов об административной процедуре и была ориентирована на изменение правового регулирования в целях оптимизации процессуальных форм - административных процедур. Это обусловлено тем, что административные процедуры процессуально фиксируют взаимоотношения административных органов (органов уполномоченных на принятие административных актов) и заявителей – граждан и юридических лиц. Результатом этих взаимоотношений, как правило, всегда выступает акт управления (правоприменительный акт), который должен содействовать реализации публичных прав, свобод и законных интересов участников административного дела.

Среди системных ошибок административной реформы в Российской Федерации, справедливо отмечают, что она не завершилась принятием крупного нормативного правового акта, «цементирующего» ее достижения и лучшие практики.

В 2010 г. последовало принятие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее ФЗ №210) [6], которым понятие самой административной процедуры сведено к внутриорганизационной процедуре административного регламента по предоставлению государственной услуги или исполнения государственной функции, принимаемого государственным органом исполнительной власти. Таким образом, административный регламент стал основным способом закрепления административных процедур, тогда как должно быть «все с точностью наоборот». Административные регламенты «перегружены» внутриорганизационными нормами и процедурами и невосприимчивы к современным принципам административных процедур. В итоге граждане так и остались пассивными объектами, пусть и алгоритмизированной, но инквизиционной деятельности публичной администрации [7, С. 102].

В 2015 г. толчком к новому этапу развития права административных процедур стало принятие и вступление в законную силу Кодекса административного судопроизводства РФ. Закон получил неоднозначные оценки среди представителей правозащитной и научной общественности: от положительных до отрицательных (скептических), но в целом, задал обнадеживающий вектор в развитии права административных процедур, устано-

вив предмет судебного рассмотрения по делам об оспаривании нормативных правовых актов управления и индивидуальных правоприменительных.

В действующем законодательстве РФ также нет определения «административная процедура». Вместе с тем, ФЗ №210, данное понятие пару раз упоминает как обязательный элемент (признак) структуры административного регламента, с которым законодатель связывает порядок предоставления государственной (муниципальной) услуги и исполнения государственных функций (См. п. 3 ч. 2 ст. 12 ФЗ №210) и при этом подчеркивает их машиночитаемый признак, обеспечивающий автоматизацию процедур предоставления такой услуги с использованием информационных технологий (См. ч. 3 ст. 12 ФЗ №210).

К терминологической базе данного закона немало вопросов. Исключением не стало и понятие административной процедуры, с ее обязательным признаком «машиночитаемости». Так, ч. 3 ст. 12 ФЗ №210 обязывает органы исполнительной власти, разрабатывающие административные регламенты, включать в их состав машиночитаемое описание административных процедур предоставления соответствующей услуги. Однако ни данный закон, ни другие нормативные правовые акты не содержат определения машиночитаемости. В этой связи интересным представляется законодательство Соединенных Штатов Америки. В частности, согласно принятому в 2019 г. Закону «Об открытых государственных данных», открытые государственные данные являются машиночитаемыми, если они могут быть без вмешательства человека обработаны компьютером при условии сохранения их семантического значения. Средством, позволяющим автоматизировать исполнение административных процедур, являются электронные административные регламенты, которые должны объединить нормативное и технологическое описание административных процедур [8, с. 78].

По сути, мы здесь можем наблюдать картину, когда принятие (исполнение) административного акта (электронного административного регламента и/или административной процедуры) в скором времени будет происходить с помощью автоматизированных информационно-телекоммуникационных устройств. Информационно-телекоммуникационные системы уже достаточно давно используются как вспомогательные средства в государственном управлении. На практике ряд административных решений уже давно принимаются автоматически. Например, уведомление о повышении пенсии, фиксация административных правонарушений, работающих в автоматическом режиме специальными техническими средствами, допуск в общественные учреждения с помощью систем блокировки, электронные государственные закупки, электронное правосудие и др.

В недалеком будущем «человеческая» деятельность должностных лиц отдельных административных органов может быть полностью автоматизирована, а административные акты не просто выдаваться, а выноситься (приниматься) автоматизированной системой. В первую очередь, это уже возможно по отдельным категориям дел об административных правонарушениях, налоговым делам (выдача налоговых извещений, решений о налоговых вычетах) и т.п. Вынесение электронных административных актов (управленческих решений) допустимы в следующих случаях: заявитель дает предварительное согласие на получение электронных административных актов на соответствующей интернет-платформе; электронная форма вынесения электронного управленческого решения должна быть предусмотрена нормативным правовым актом – Законом, вряд ли для этого подойдет административный регламент, принимаемый федеральным органом исполнительной власти; административный орган не имеет свободы усмотрения или оценки фактических обстоятельств дела, поэтому должен исследовать факты способом пригодным для автоматизированной обработки; орган обязан исследовать обстоятельства дела по долгу службы и процедурные права заявителей, такие как не могут быть ограничены автоматизированной процедурой.

Таким образом, проведенный анализ проблем правового регулирования административной процедуры позволяет сделать следующие выводы. Отсутствие специального рамочного закона об административной процедуре, тормозит дальнейшее развитие административного процесса и транснационального административного права государств-участниц СНГ и ЕвразЭС, негативно сказывается на правовом положении граждан РФ во взаимоотношениях с административными органами, порождая волокиту, малодоступные и неэффективные механизмы защиты прав граждан от незаконных действий органов, коррупцию в сфере государственного управления, мешает интеграционным процессам в сфере экономики и социально-культурной сфере. Кроме того, в эру электронного (цифрового) государственного управления автоматизированное принятие управленческих решений, невозможно без специального федерального закона об этих управленческих решениях и порядка их принятия.

Библиография:

1. Овчарова Е.В. Научное наследие Заслуженного юриста Российской Федерации профессора Н.Г. Салищевой и его значение для реформирования институтов административного права России (к 95-летию со дня рождения) // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 23-29.
2. Ноздрачев А.Ф., Мамедов А.А. Международное административное право // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 4 - 10.
3. Элерс Д. Развитие кодифицированного административно-процедурного права // Ежегодник публичного права 2021. Инструменты действия административных органов. М., Инфотропик Медиа, 2021. С. 396.
4. Пуделька Й. Казахстан опережает не только Центральную Азию, но и Россию [Электронный ресурс] // <https://online.zakon.kz/Document/> (дата обращения 15.12.2022).
5. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 295.
6. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 7 июля 2010 г.; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14 июля 2010 г. // Рос. газ. 2010. 30 июля.
7. Давыдов К.В. Административная реформа и административные процедуры: перспективы развития российского законодательства // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. №1. С. 99-109.
8. Ермаков А.О. Электронные административные регламенты как основа для осуществления административных процедур органов исполнительной власти в электронной форме // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 76 - 79.

References:

1. Ovcharova E.V. The scientific legacy of the Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor N.G. Salishcheva and its importance for reforming the institutions of administrative law in Russia (to the 95th anniversary of his birth) // Administrative Law and Process. 2019. № 10. S. 23-29.
2. Nozdrachev A.F., Mamedov A.A. International administrative law // Administrative law and process. 2021. № 9. P. 4 - 10.
3. Ehlers D. Development of codified administrative and procedural law // Public Law Yearbook 2021. Instruments of action of administrative bodies. M., Infotropic Media, 2021. S. 396.
4. Pudelka Y. Kazakhstan is ahead of not only Central Asia, but also Russia [Electronic resource] // <https://online.zakon.kz/Document/> (accessed 12/15/2022).
5. Mitskevich L.A. Essays on the theory of administrative law: modern content: monograph. M.: Prospekt, 2015. S. 295.
6. On the organization of the provision of state and municipal services: Federal Law of July 27, 2010 № 210-FZ: adopted by the State. Duma Feder. Sобр. Ros. Federation July 7, 2010: approved. Federation Council Feder. Sобр. Ros. Federation July 14, 2010 // Ros. gas. 2010. July 30.
7. Davydov K.V. Administrative reform and administrative procedures: prospects for the development of Russian legislation // Bulletin of the University. O.E. Kutafin (MSUA). 2018. № 1. pp. 99-109.
8. Ermakov A.O. Electronic administrative regulations as a basis for the implementation of administrative procedures of executive authorities in electronic form // Administrative law and process. 2021. № 11. S. 76 - 79.

ВНЕШНЕУПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ EXTERNAL MANAGEMENT REGULATIONS IN THE ACTIVITIES OF THE EXECUTIVE BRANCH

СУЛЕЙМАНОВА Ольга Леонидовна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права,
юридический факультет, Оренбургский государственный университет.

460018, Россия, Оренбургская обл., г. Оренбург, пр. Победы, 13.

E-mail: olga444o@mail.ru;

SULEYMANOVA Olga Leonidovna,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law,

Faculty of Law, Orenburg State University.

13 Pobedy Ave., Orenburg, Orenburg Region, 460018, Russia.

E-mail: olga444o@mail.ru

Краткая аннотация: Эффективная деятельность органов исполнительной власти при оказании госуслуг, это одно из важнейших направлений развития государственности. Административные регламенты, внедряемые повсеместно в деятельность госорганов, оказывают огромное положительное влияние на формирование современного государственного учреждения. В данной статье рассматривается влияние регламента на деятельность исполнительной власти.

Abstract: The effective activity of executive authorities in the provision of public services is one of the most important areas for the development of statehood. Administrative regulations, introduced everywhere in the activities of government agencies, have a huge positive impact on the formation of a modern public institution. This article discusses the impact of the regulation on the activities of the executive branch.

Ключевые слова: административная реформа, нормативный акт, регламент.

Keywords: administrative reform, normative act, regulation.

Для цитирования: Сулейманова О.Л. Внешнеуправленческие регламенты в деятельности исполнительной власти // *Аграрное и земельное право*. 2022. № 12(216). С. 69-72. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_69.

For citation: Suleymanova O.L. External management regulations in the activities of the executive branch // *Agrarian and Land Law*. 2022. No. 12(216). pp. 69-72. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_69.

Статья поступила в редакцию: 14.11.2022

Кардинальное улучшение деятельности органов исполнительной власти – один из главных векторов проводимой в Российской Федерации административной реформы. Одним из основных инструментов осуществления реформы следует признать административные регламенты органов исполнительной власти. Их внедрение должно ознаменовать качественное изменение административно-правового регулирования взаимоотношений субъектов государственного управления и населения. Надлежащая регламентация реализации властными субъектами управления своей компетенции — одна из основ легитимации государственной власти.

Еще М. Вебер в своей теории рациональной бюрократии к числу основных качеств, обеспечивающих точность, скорость, порядок, определенность, непрерывность и предсказуемость функционирования бюрократической системы, справедливо относил, помимо прочего, формирование системы правил и норм, определяющих права и обязанности работников, систему правил и процедур поведения в конкретных ситуациях, а также разработку и установление доскональных письменных инструкций. Что суть и есть регламент.

Российское административное право существует в рамках романо – германской правовой семьи и это органично проявилось в характере формирования процесса административных правоотношений.

Государственный чиновник и население взаимодействуют согласно огромному количеству нормативных актов. Количество разного рода ведомственных приказов, инструкций, положений, порядков, распоряжений, писем, наставлений, циркуляров и т.д. нередко превышает все разумные пределы. Благодаря бессистемности и огромному количеству эти правовые акты, как правило, противоречивы и малопонятны, грешат слабосформулированными предписаниями. Крайне тяжело вычленишь, кто конкретно, какие действия и в какие сроки должен совершить, зачасую это непосильно даже профессиональному юристу, не говоря уже о гражданах, не имеющих специального образования.

Потребность в смене модели – назрела достаточно давно (еще на закате социализма). А с девяностых годов жизнь в стране и сфере деятельности исполнительной власти - кардинально изменилась.

Сидеть неделями в очередях или вновь «приходить завтра» нет ни времени, ни возможности. Возникла острая потребность регламентации управленческой деятельности органов исполнительной власти. А также внедрение в деятельность должностных лиц предельно оптимальных и прозрачных административных процедур. Важность и актуальность внедрения в управленческую практику государственных исполнительных органов - административных регламентов неоднократно подчеркивалась высшим политическим руководством страны.

В данной статье будет рассмотрена относительно самостоятельная группа нормативно – правовых актов управления – административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. А именно «административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» (т.е. внешние регламенты, устанавливающие внешнеуправленческие процедуры).

Для административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг такая дефиниция была закреплена еще в утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р Концепции административной реформы в Российской Федерации. Под последними предлагается понимать «нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти

или органов исполнительной власти субъектов РФ, определяющие последовательность действий органов исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающие исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций»

Существует определение административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг, сформулированное в п. 4 ст. 2 Закона № 210-ФЗ (это «нормативные правовые акты, устанавливающие порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги»).

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" очертил проблему, тормозящую развитие государства и актуальность института административных регламентов в деятельности федеральных органов исполнительной власти, повышается в контексте обозначенной борьбы с коррупцией.

«К началу 2011 г. были утверждены 447 административных регламентов услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти, на региональном и муниципальном уровнях - более 6000 и 4000 административных регламентов соответственно.»[1]

Регламенты как административные акты применялись еще в Российской Империи[2].

Также, регламенты давно существуют в законодательстве европейских стран.

«Наиболее сложным и запутанным в отношении регламентации государственной службы является законодательство США, которое представляет собой типичный пример казуистического подхода. Понятия государственной службы как таковой оно не содержит. В каждом нормативном акте дается определение именно в целях этого акта (зачастую путем простого перечисления субъектов, по отношению к которым применяется данный конкретный акт).»[3]

В Российской Федерации с 2005 г. и по настоящее время, институт административных регламентов получает все более широкое распространение. Административными регламентами регулируются многие важные группы общественных отношений: выдача, замена, учет паспортов, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственная регистрация юридических лиц, транспортных средств, борьба с безработицей, контроль и надзор за безопасностью дорожного движения и многое другое (не говоря уже о регулировании внутриорганизационных процедур в конкретных федеральных исполнительных органах). Внедрением административных регламентов осуществлена попытка достижения качественно нового уровня правового регулирования управленческой деятельности за счет определения четких административных процедур и действий, установления единообразных требований к их совершению (в том числе — исчерпывающих перечней необходимых документов), сроков совершения соответствующих действий, конкретизации исполнителей и т.д.

Нельзя не согласиться с утверждением Ю.Н. Старилова о том, что в рамках административной реформы должна сформироваться иная система нормативных правовых актов, принимаемых федеральными исполнительными органами.[4] Но в случае с административными регламентами теория отстала от практики.

Назревший дефицит нормативного регулятора деятельности исполнительной власти дал толчок развитию регламентации. Созданию системы административных регламентов как эффективной антикоррупционной мере придается большое значение в утвержденном Президентом РФ 31 июля 2008 г. Пр-1568 «Национальном плане противодействия коррупции»[5] и в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[6].

«Только внешнеуправленческих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти на 1 сентября 2010 г. было более четырехсот»[7]. Давно назревавшая необходимость в данной разновидности нормативно – правового акта выстрелила огромным количеством регламентов. Тем не менее, до настоящего времени отсутствует единая достаточно полная нормативно-правовая база для разработки, принятия и реализации административных регламентов. Понятие, признаки, виды, местоположение административных регламентов в системе правовых актов управления федеральных органов исполнительной власти, действующим законодательством до сих пор либо не определены вовсе, либо нечетко сформулированы и не являются исчерпывающими.

Под нормативными актами управления в научной литературе предлагается понимать «властные волеизъявления государственных органов, должностных лиц и органов некоторых общественных организаций по установлению, изменению, отмене правовых норм и изменению сферы действия этих норм, которые совершаются в определенном порядке в процессе осуществления функций государственного управления на основе и во исполнение законов и действуют, как правило, в форме документов, содержащих соответствующие веления (предписания)»[8]. При этом правоприменительными актами управления указанный автор определяет «властные волеизъявления государственных органов, должностных лиц и органов некоторых общественных организаций по установлению, изменению и прекращению конкретных правоотношений, совершаемые в установленном порядке в процессе осуществления функций государственного управления на основе и во исполнение законов и действующие в форме документов или устных велений» (там же. С. 31).

Процедурная природа административных регламентов становится особенно наглядной при сравнительном анализе их структуры.

Регламенты внутренней организации, согласно п. 1.7 Типового регламента взаимодействия, содержат следующие процедуры:

- 1) порядок планирования и организации работы;
- 2) порядок подготовки и оформления решений и поручений руководителя федерального органа исполнительной власти и его заместителей;
- 3) порядок исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти;
- 4) порядок подготовки проектов актов, вносимых в Правительство (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями);

5) порядок рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ;

6) порядок деятельности и взаимодействия подразделений федерального органа исполнительной власти при осуществлении возложенных на них функций;

7) порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также порядок осуществления федеральным министерством своих полномочий по координации и контролю деятельности соответствующих федеральных служб, федеральных агентств, а также государственных внебюджетных фондов (для соответствующих министерств);

8) правила организации деятельности территориальных органов (при наличии территориальных органов);

9) правила организации взаимодействия с территориальными органами и подведомственными организациями (при наличии территориальных органов и подведомственных организаций);

10) порядок работы с обращениями граждан и организаций;

11) порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

Согласно разделу II Порядка разработки и утверждения административных регламентов (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.11.2007 г. № 813), административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг содержат следующие разделы:

1) «общие положения»;

2) «требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги)»;

3) «административные процедуры»;

4) «порядок и формы контроля за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги)»;

5) «порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)».

Закон № 210-ФЗ несколько подкорректировал структуру административных регламентов предоставления государственных услуг, переименовав второй раздел («требования...») на «стандарт предоставления государственной услуги», также изменив акцент в последнем разделе с «простого» обжалования действия (бездействия) на именно досудебное (внесудебное) обжалование. В основном указанная структура внешне-управленческих регламентов сохранена.

При этом необходимо отметить, что центральным является раздел, посвященный описанию административных процедур (остальные разделы, «обслуживая» его, сами, как правило, содержат процедуры, отдельные их элементы или устанавливают требования к процедурам).

В соответствии с п. 32 Порядка, описание каждого административного действия должно содержать следующие обязательные элементы: юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия; сведения о должностном лице, ответственном за выполнение административного действия (если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги), содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте административного регламента); содержание административного действия, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения; критерии принятия решений; результат административного действия и порядок передачи результата, который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала исполнения следующего административного действия; способ фиксации результата выполнения административного действия, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административного действия, в том числе в электронных системах.

Работа юристов над проектом регламента достойна глубочайшего уважения и необходимо отметить, что административные регламенты - это процедурные акты «нового поколения»; содержащиеся в них административные процедуры регулируются на принципиально ином уровне.

Уместен следующий пример: Приказом МВД РФ от 24 ноября 2008 г. № 1001 утвержден Административный регламент исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним, основу содержания которого составляют административные процедуры по регистрации (в том числе — временной) транспортных средств и снятия транспортных средств с регистрационного учета. Каждая административная процедура в свою очередь «дробится» на отдельные административные действия. При этом к системе административных процедур (действий) устанавливаются строгие и конкретные требования. В частности, согласно упомянутому административному регламенту, в рамках процедуры регистрации транспортного средства ответственное должностное лицо обязано совершить в течение пяти минут такое административное действие, как проверка полномочий представителя собственника транспортного средства (в случае если необходимые документы на регистрацию подаются по доверенности). Необходимо отметить - до введения в действие административного регламента такая проверка могла проводиться месяцами.

Наконец, принципиальным моментом в утверждении административными регламентами административных процедур - является детализация последних. Происходит это не только за счет «дробления» процедур на элементарные действия, но и факт углубленной детализации по субъектам-исполнителям, с доведением до уровня конкретных должностных лиц.

Административный регламент — правовой акт, принятый для достижения специальных задач и в особом порядке уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти.

Согласно п. 5 Порядка разработки и утверждения административных регламентов, при разработке административных регламентов федеральный орган исполнительной власти предусматривает оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), в том числе:

1) упорядочение административных процедур и административных действий;

2) устранение избыточных административных процедур и избыточных административных действий (если это не противоречит федеральным законам, нормативным актам Президента РФ и Правительства РФ).

Определение и общая характеристика избыточной административной процедуры и избыточного административного действия дается в подп. 1 п. 5 Методических рекомендаций по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: избыточная административная процедура — это последовательность действий, исключение которых из административного процесса не приводит к снижению качества государственной функции или предоставления государственной услуги. Например, избыточные согласования (в случае, если результат не влияет на решение), избыточные уведомления и т.д. Под избыточным административным действием понимается административное действие, исключение которого из административной процедуры позволяет достичь результата без дополнительных затрат;

3) упрощение административных процедур, что проявляется в следующих аспектах:

3.1) сокращение количества документов, представляемых заявителями;

3.2) применение новых форм документов, позволяющих устранить необходимость неоднократного предоставления идентичной информации;

3.3) снижение количества взаимодействий заявителей с должностными лицами, в том числе за счет реализации принципа «одного окна», использование межведомственных согласований при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги) без участия заявителя, в том числе с использованием информационных технологий;

3.4) сокращение срока исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), а также сроков исполнения отдельных административных процедур и административных действий в рамках последних;

4) указание об ответственности должностных лиц за соблюдение ими требований административных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий;

5) предоставление государственной услуги в электронной форме.

Наличие нормативно – правовых актов административных регламентов, значительно облегчило осуществление обязанностей исполнительными органами государственной власти

Совершенствование государственного управления в XXI в. трудно представить без использования новейших технических средств, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры современного общества и государства. Электронные административные процедуры — неотъемлемая часть государственного управления. И здесь электронные административные регламенты призваны сыграть одну из ведущих ролей.

Обилие регламентов в деятельности органов исполнительной власти, на сегодняшний день уже порождает и путаницу, и пересечение юрисдикции регламентов, даже конечного количества существующих регламентов найти не представилось возможным. На наш взгляд уже остро необходима систематизация данных нормативных актов, например, в виде отдельного кодекса.

Регламент, существующий сравнительно недавно, удалил бесконечные очереди из коридоров органов исполнительной власти.

Как пример, хотелось бы упомянуть Оренбургский Многофункциональный Центр. Начинаясь его деятельность, не побоюсь этого эпитета, как Сорочинская ярмарка. На сегодняшний день большинство услуг МФЦ можно получить в электронном виде, очередей нет. Сроки всегда выдерживаются, уведомление о готовом документе приходит как правило раньше указанного срока.

Приятно удивила четкость работы Оренбургского областного управления ДПС, свеженькие права были получены, практически, без очереди за два дня до Нового года. Именно так выглядят грамотно урегулированные взаимоотношения субъектов госуправления и населения. То есть административный регламент, как нормативно – правовой акт органично и эффективно вписался в деятельность органов исполнительной власти, показал свою практическую ценность. Следующим шагом законодателя должна стать систематизация уже существующих регламентов.

Полагаем, что в случае создания многоуровневого, взаимосогласованного правового массива, формирования четких правовых основ создания административных регламентов в том числе в нормативных актах высшей юридической силы, сбудется сделанный еще в начале 2000-х годов прогноз о формировании в отечественном административном праве самостоятельной подотрасли - «административные процедуры и регламенты» с имеющимся Кодексом, который по традиции романо – германской правовой семьи должен быть опорой в деятельности юристов РФ.

Библиография:

1. <https://www.hse.ru/data/2013/09/24/Систем...>
2. <https://www.hse.ru/data/2013/09/24/Систем...>
3. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011472&pos=2;-116#pos=2;-116
4. Стариков Ю.Н. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старикова. Воронеж, 2007. С. 355
5. Российская газета. 2008. 5 авг.
6. Российская газета. 2008. 30 дек.
7. Давыдов К.В. «Административные регламенты административных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории» Монография М., 2010. С.11.
8. Васильев Р.Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства): Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 28-29

References:

1. <https://www.hse.ru/data/2013/09/24/Systems...>
2. <https://www.hse.ru/data/2013/09/24/Systems...>
3. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011472&pos=2;-116#pos=2;-116
4. Starikov Yu.N. General administrative law: textbook / edited by Yu.N. Starikov. Voronezh, 2007. p. 355
5. Rossiyskaya Gazeta. 2008. 5 Aug.
6. Rossiyskaya Gazeta. 2008. 30 Dec.
7. Davydov K.V. "Administrative regulations of administrative bodies of executive power of the Russian Federation: questions of theory" Monograph P.11 M., 2010.
8. Vasiliev R.F. Management acts (concept and legal properties): Autoref. dis. Dr. jurid. M., 1980. pp. 28-29

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ON THE ISSUE OF THE FORMATION OF ECOLOGICAL AND LEGAL COMPETENCE

ЖОЧКИНА Ирина Николаевна,

кандидат юридических наук, Мордовский государственный университета им. Н.П. Огарева.

430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, 68.

E-mail: fedortsowa@mail.ru;

ЧИРАНОВА Ирина Павловна,

кандидат юридических наук, Мордовский государственный университета им. Н.П. Огарева.

430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, 68.

E-mail: irina.chiranova@mail.ru;

Zhochkina Irina Nikolaevna,

Candidate of Legal Sciences, Mordovia State University named after N.P. Ogareva.

430005, Russian Federation, Republic of Mordovia, Saransk, st. Bolshevik, 68.

E-mail: fedortsowa@mail.ru;

Chiranova Irina Pavlovna,

Candidate of Legal Sciences, Mordovia State University named after N.P. Ogareva.

430005, Russian Federation, Republic of Mordovia, Saransk, st. Bolshevik, 68.

E-mail: irina.chiranova@mail.ru

Краткая аннотация. В статье проведен анализ законодательного регулирования вопросов экологического просвещения, образования и культуры. Выделена значимость таких терминов, как экологическое воспитание и экологическая грамотность, не нашедшие отражение в законодательстве, но имеющие особое значение для становления и развития эколого-правовой культуры. Особую роль в формировании эколого-правовой компетенции выполняет экологическое образование, которое должно осуществляться непрерывно и комплексно на всех ступенях становления личности. Авторами предложено собственное видение решения отдельных проблем в сфере экологического образования через внедрение надпрофессиональных навыков и развития экологического мышления.

Abstract. The article analyzes the legislative regulation of environmental education, education and culture. The importance of such terms as environmental education and environmental literacy, which are not reflected in the legislation, but are of particular importance for the formation and development of environmental and legal culture, is highlighted. A special role in the formation of environmental and legal competence is played by environmental education, which should be carried out continuously and comprehensively at all stages of personality development. The authors propose their own vision of solving certain problems in the field of environmental education through the introduction of trans-professional skills and the development of environmental thinking.

Ключевые слова: эколого-правовая культура, компетенция, просвещение, экологическая грамотность, образование, экологические знания, воспитание, право.

Keywords: environmental and legal culture, competence, education, environmental literacy, education, environmental knowledge, upbringing, law.

Для цитирования: Жочкина И.Н., Чиранова И.П. К вопросу о формировании эколого-правовой компетенции // *Аграрное и земельное право*. 2022. № 12(216). С. 73-76. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_73.

For citation: Zhochkina I.N., Chiranova I.P. On the issue of the formation of ecological and legal competence // *Agrarian and Land Law*. 2022. No. 12(216). pp. 73-76. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_73.

Статья поступила в редакцию: 17.11.2022

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня содействие в развитии экологической грамотности, экологически ответственного поведения, позитивного восприятия экологического образа жизни, экологического осознанного мышления, выработке экологически осознанной мотивации, внедрении экологически-ориентированного уклада в семье позволит сформировать экологическую культуру молодого поколения.

На законодательном уровне предусмотрена всеобщность и комплексность экологического образования. В числе основных принципов охраны окружающей среды законодатель выделяет организацию и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры. Кроме того, граждане, общественные объединения и некоммерческие организации имеют закрепленную Законом возможность принимать участие в решении задач охраны окружающей среды. Этим правам корреспондирует конституционно провозглашенная обязанность гражданина бережно относиться к природе. Все это подтверждает значимость и необходимость развития системы экологического образования с целью формирования эколого-правовой компетенции.

1. ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

Глава 8 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее по тексту - Закон) называет три термина: «экологическая культура», «экологическое образование», «экологическое просвещение», содержание которых раскрывается через описание целей и форм их осуществления. Подобный подход приводит к невозможности теоретического и практического осмысления названных явлений, а сами обозначенные категории делает в некоторой степени декларативными.

Так, в качестве целей «экологического образования» в Законе названы– формирование экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды.

Экологическое образование должно осуществляться в рамках общего, среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального образования специалистов. Таким образом, на законодательном уровне закреплена непрерывность экологического образования.

В качестве целей «экологического просвещения» выделены формирование экологической культуры в обществе, воспитание бережного отношения к природе, рационального использования природных ресурсов.

Экологическое просвещение, согласно позиции законодателя, осуществляется через информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности. К сожалению, иные способы не раскрываются, но возможно предполагаются. Перечень субъектов, которые обязаны информировать население не является исчерпывающим, среди них : органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, средства массовой информации, а также организации, осуществляющие образовательную деятельность, учреждения культуры, музеи, библиотеки, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма, иные юридическими лицами.

В этой «цепочке» особое значение имеет термин «экологическое воспитание», который не нашел закрепления в Законе.

Термин «экологическое воспитание» присутствует в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012) в контексте поставленной задачи – формирования экологической культуры, развития экологического образования и воспитания.

Более того, в данном документе используется еще один термин «экологическая грамотность» как результат формирования экологически ответственного поведения в процессе воспитания и образования.

В доктрине также нет определенности относительно сущностного содержания данных терминов, что усложняет их понимание, а, соответственно, затрудняет эффективное формирование эколого-правовой компетенции в целом. Одни авторы рассматривают экологическую грамотность как цель экологического образования [5, с. 21]. Другие - экологическое образование называют способом (инструментом) формирования экологической культуры и просвещения [8]. В науке экологического права экологическое просвещение определяют как важное условие повышения экологической культуры [3]. Экологическое просвещение представляется способом получения экологических навыков и формирования экологического мышления через распространение экологических знаний.

Согласимся, что все рассматриваемые термины не являются синонимичными, но при этом тесно взаимосвязаны и формируют экологическую культуру общества. Получается, что уровень «экологической культуры», как конечной цели формирования эколого-правовой компетенции, должен определяться: во-первых, уровнем экологического воспитания и образования; во-вторых, наличием экологической грамотности, уровень которой определяется совокупностью полученных навыков и развитием экологического мышления; в третьих, действенными и эффективными способами экологического просвещения через законодательно установленную возможность распространения экологических знаний.

Таким образом, каждый процесс должен иметь цель, задачи, механизмы реализации и критерии эффективности.

2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Для того, чтобы эффективно реализовать конституционные положения по формированию эколого-правовых компетенций нужен механизм с системой правовых, экономических и организационно-технических инструментов.

Отсутствие на федеральном уровне соответствующего нормативного правового акта предоставляет возможность субъектам Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование общественных отношений в сфере экологического образования, просвещения и культуры. Отдельные регионы заняли активную позицию в разработке собственной нормативной базы в сфере экологического образования и просвещения. Однако, положения таких нормативных правовых актов в большей степени декларативные.

Примером может служить Закон Самарской области от 16 декабря 2013 г. № 109-ГД «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры Самарской области»¹, который в числе основных принципов в рассматриваемой сфере называет создание благоприятных условий для экологического образования, просвещения и формирования экологической культуры через установление правовых, организационных и экономических основ. Закон Сахалинской области от 13 ноября 2014 г. № 58-ЗО «Об экологическом образовании и формировании экологической культуры в Сахалинской области»² устанавливает полномочия органов власти в сфере экологического образования и формирования экологической культуры. Подобные нормативные правовые акты в настоящее время приняты в Республиках Дагестан³, Алтай⁴, Саха (Якутия)⁵, в Вологодской⁶, Кемеровской⁷ областях, в Приморском крае⁸.

Многие называют это примерами «правового идеализма» [6] или «юридического фетишизма» [1]. По справедливому замечанию С.А. Боголюбова, «право в данном случае мало, чем поможет, но должно – как главный регулятор общественных отношений» [2, с.331].

Бесспорно, право выступает регулятором общественных отношений, но «для создания комфортной среды его действия» важно учитывать и внешние факторы [10, с. 88]. Причем внешняя среда может как усиливать потенциал юридических средств, так и снижать их эффективность. Сложно сказать - какой из механизмов выполняет «головную функцию», а какой - вспомогательную [4]. Но, согласимся, с утверждением о том, что исключение хотя бы одного элемента нарушает работу всего механизма, в определенных случаях механизм прекращает работать [7, с. 43], что, безусловно, отражается на его эффективности и достижении поставленной цели.

¹ Волжская коммуна. 2013. № 416.

² URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/sahalin/586413/>

³ Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Республики Дагестан : Закон Республики Дагестан от 30 декабря 2013 года №107. URL: <https://docs.cntd.ru/document/460226807>

⁴ Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Республике Алтай : Закон Республики Алтай от 06.07.2017 № 38-ПЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/450251615>

⁵ Об экологическом образовании и просвещении : Закон Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 г. №205-3 №415-III. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802024118>

⁶ Об экологическом образовании и просвещении в Вологодской области: Закон Вологодской области от 05 марта 2021 г. №4861-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/574645339>

⁷ Об экологическом образовании и формировании экологической культуры : Закон Кемеровской области – Кузбасса от 24.12.2019 г. №165-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/561652582>

⁸ Об экологическом образовании, просвещении и воспитании экологической культуры в Приморском крае : Закон Приморского края от 05 ноября 2020 г. №911-КЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570974252>

В вопросах формирования эколого-правовой культуры значимым фактором является правосознание, где система и «привычка» будут играть главную роль. Для этого важно создать комфортные условия, в которых будут формироваться надпрофессиональные навыки – экологического мышления.

3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Связь рынка труда и экологии несомненна. В результате деградации экосистем во всем мире меняется структура рынка труда, меняются профессии, происходит изменение соотношения между так называемыми жесткими и мягкими навыками (hard и soft skills) работников, увеличивается доля населения с доходами ниже прожиточного минимума либо не имеющих возможности работать. Как результат рождается идея «зелёной» экономики, направленная на соблюдение социальных, экологических и корпоративных принципов посредством создания экологически ориентированного рынка труда. Построение «зелёной» экономики требует скоординированных усилий государства и бизнеса, когда государство проводит соответствующую политику, инвестирует в строительство «зелёной» экономики, обеспечивает экономическое стимулирование субъектов предпринимательства, создает возможности для обучения «зелёным» навыкам, а частный сектор готов создавать «зеленые» рабочие места и обучать своих работников «зелёным» профессиям, ориентированным на соблюдение природоохранного законодательства, реализацию «программы экологических навыков» с получением положительного социально-экономического эффекта.

Считаем, что предложенные в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012) конкретные механизмы при решении задачи формирования экологической культуры, развития экологического образования и воспитания должны быть реализованы.

Включению вопросов охраны окружающей среды в федеральные государственные образовательные стандарты с целью формирования экологической грамотности обучающихся сегодня уделяется много внимания: предложения ученых не остаются без внимания должностных лиц государства¹. К сожалению, в отраслевых юридических науках исследований этой проблемы недостаточно. Вместе с тем, существующие дискуссии сводятся к общему выводу – необходимости развивать элементы эколого-правовой компетенции непрерывно на всех уровнях образования, тем самым закладывая основу построения всей системы экологического образования и воспитания на принципах всеобщности и комплексности, систематичности и непрерывности.

Систематичность и непрерывность уже сейчас видится в отраженных федеральными государственными образовательными стандартами (далее ФГОС) идеях о формировании основ экологического образования. Так, если в ФГОС для дошкольного образования ведется речь исключительно о формировании основ безопасного поведения в природе, в ФГОС среднего (общего) образования в качестве результата освоения обучающимися основной образовательной программ заявлено в том числе формирование экологической культуры, предполагающей формирование экологического мышления, понимания влияния социально-экономических процессов на состояние природной и социальной среды; приобретение опыта эколого-направленной деятельности. Школьникам должны быть созданы условия для формирования здорового, безопасного и экологически целесообразного образа жизни, что позволит решать учебные задачи и жизненные ситуации на основе сформированных предметных, метапредметных и универсальных способов деятельности. В соответствии с протоколом федерального учебно-методического объединения по общему образованию от 29 апреля 2022 г. №2/22 одобрена Концепция экологического образования в системе общего образования², где экологическая культура обучающихся прямо названа интегральным результатом непрерывного экологического образования, последовательно и преемственно осуществляемого на всех уровнях общего образования от дошкольного до среднего общего образования.

Не осталось в стороне и система высшего образования: приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 26 ноября 2020 г. №1456 внес изменения в федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования, в соответствии с которыми во ФГОС уровня бакалавриата по ряду направлений подготовки изменена формулировка универсальной компетенции (УК-8) с «Способен создавать и поддерживать безопасные условия жизнедеятельности, в том числе при возникновении чрезвычайных ситуаций» на «Способен создавать и поддерживать в повседневной жизни и в профессиональной деятельности безопасные условия жизнедеятельности для сохранения природной среды, обеспечения устойчивого развития общества, в том числе при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций и военных конфликтов»³. Подобное определение универсальной компетенции подтверждает значимость экологизации навыков обучения и должно быть оценено положительно. К сожалению, не всеми вузами посыл понят был верно – проанализировав размещенные на официальных сайтах высших учебных заведений образовательные программы приходится констатировать, что о сохранении природной среды и других компонентах экологической компетентности у выпускников вуза говорить пока рано. В проанализированных образовательных программах высшего образования среди индикаторов достижения результатов по компетенции УК-8 отсутствует описание знаний, навыков, умений, направленных на формирование «зеленых» навыков у будущих выпускников вузов. Вместе с тем следует отметить значимость формирования у будущих специалистов лидерских качеств и творческого подхода к инновационным экологическим инициативам – «зеленым» инновациям. Освоив эту компетенцию, получив специальные знания о процессах в сфере устойчивого развития в контексте реализации экологической политики, выпускник приобретет профессиональные навыки, необходимые для экологизации всей осуществляемой им деятельности. Он будет ориентирован на соблюдение природоохранного законода-

¹ Путин В.В. подчеркивает важность формирования экологической культуры в обществе. URL: <https://www.interfax-russia.ru/moscow/news/>; В. Абрамченко не поддержала идею насильственного насаждения экологической культуры. URL: <https://rg.ru/2022/05/26/>; Виктория Абрамченко : «вводить экологическую культуру директивно не получится». URL: <https://nia.eco/2022/05/26/37827>; Минприроды будет инициировать введение обязательного урока экологии в школах. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12289149>; <https://iz.ru/1390628/2022-09-05/>; <https://sn.ria.ru/20201127/>; и др.

² Официальный сайт Министерства просвещения Российской Федерации. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/3da3f2dbd81de632a44729cf4fc40ea9/>

³ О внесении изменений в федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования : Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 26 ноября 2020 г. № 1456 (дата регистрации в Минюсте РФ 27 мая 2021 г. №63650). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202105270015>

тельства, реализацию «программы экологических навыков», удовлетворение потребностей в навыках новых экологических секторов и «зеленых» профессий с получением положительного экономического эффекта.

ВЫВОДЫ

Формирование эколого-правовой компетенции – результат внедрения в нашу жизнь надпрофессиональных навыков, универсальных для специалистов разных отраслей – Green skills. Для их формирования необходима экологизация всех профессий и экономики в целом. Сфера образования, отвечая на вызовы времени, должна стать поставщиком квалифицированных кадров, овладевших в том числе эколого-правовой компетенцией. Вопросы формирования эколого-правовой компетенции должны быть включены в образовательные программы на всех уровнях образования не как теоретические компоненты, а как базовые составляющие подготовки к реальной трудовой деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В развитие конституционных положений считаем важным:

- уточнить содержание понятий в статье 71 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- определить базовые принципы, приоритеты, цели, задачи, векторы развития экологического образования в Российской Федерации, целевые показатели и ожидаемые от её реализации результаты в стратегическом документе;
- детализировать на уровне специального нормативного правового акта субъекта Российской Федерации конкретные полномочия региональных органов государственной власти, исключив тем самым декларативность разрабатываемых регионами положений, и закрепить правовые, организационные и экономические основы, а также перечень мер государственной поддержки деятельности и проектов в сфере охраны окружающей среды на территории соответствующего региона с учетом его особенностей и условий.

Библиография:

1. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. Т. I. – Москва: Юрид. лит., 1981. – 361 с.
2. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. – Москва: Эксмо, 2010. – 527 с.
3. Гиззатулин Р.Х. Об эколого-правовом просвещении // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2018. – Т. 28, вып. 5. – С. 682-686.
4. Жочкина И.Н. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования : специальность 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Жочкина Ирина Николаевна. – Москва, 2015. – 277 с. – URL: <https://www.dissercat.com>
5. Иванов И.Ю. Когда ответственность - значит грамотность: о модели развития экологической грамотности школьников // Исследователь / Researcher. – 2021. – №1-2. – С. 18-31.
6. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – 512 с.
7. Русин С.Н. Организационный механизм охраны окружающей среды: наследие профессора В.В. Петрова и современные проблемы // Экологическое право. – 2014. – № 5. – С. 43-47.
8. Ткаченко Ю.Л., Комиссарова М.В., Щербак М.В. Экологическая культура общества и пути ее формирования // Общество: философия, история, культура. – 2018. – №4. – С. 125-131.
9. Хураскина Н.В. Формирование эколого-правовой компетенции у будущих юристов в контексте устойчивого развития // Вестник Чувашского государственного педагогического университета им. И.Я. Яковлева. – 2016. – №3(91). – С. 182-190.
10. Шундиков К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.В. Малько. Саратов, 2001. – 104с.

References:

1. Alekseev S.S. General theory of law: In 2 vols. T. I. – Moscow: Jurid. lit., 1981. – 361 p.
2. Bogolyubov S.A. Lawmaking in the field of ecology. – Moscow: Eksmo, 2010. – 527 p.
3. Gizzatulin R.H. About ecological and legal education // Bulletin of the Udmurt University. The series "Economics and Law". – 2018. – Vol. 28, issue 5. – pp. 682-686.
4. Zhochkina I.N. Regional State environmental management: the concept of a modern mechanism of legal regulation : specialty 12.00.06 "Natural resource law; agrarian law; environmental law" : dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences / Zhochkina Irina Nikolaevna. – Moscow, 2015. – 277 p. – URL: <https://www.dissercat.com>
5. Ivanov I.Yu. When responsibility means literacy: on the model of development of ecological literacy of schoolchildren // Researcher / Researcher. – 2021. – №1-2. – pp. 18-31.
6. Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of state and law: Textbook. – M.: Jurist, 2004. – 512 p.
7. Rusin S.N. Organizational mechanism of environmental protection: the legacy of Professor V.V. Petrov and modern problems // Environmental law. – 2014. – No. 5. – pp. 43-47.
8. Tkachenko Y.L., Komissarova M.V., Shcherbakova M.V. Ecological culture of society and ways of its formation // Society: philosophy, history, culture. – 2018. – No. 4. – pp. 125-131.
9. Khuraskina N.V. Formation of ecological and legal competence of future lawyers in the context of sustainable development // Bulletin of the I.Ya. Yakovlev Chuvash State Pedagogical University. – 2016. – №3(91). – Pp. 182-190.
10. Shundikov K.V. Mechanism of legal regulation: Textbook / Ed. doct. jurid. Sciences, prof. A.V. Malko. Saratov, 2001. – 104c.

К ВОПРОСУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЛАСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СОТРУДНИКАМИ ОВД МЕР НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

On the issue of legal regulation of the scope of application
of measures of direct coercion by police officers in modern conditions

ЛИХОЛЕТ Елена Николаевна,

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел,
ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт МВД России».
680020, Россия, г. Хабаровск пер. Казарменный, 15.
E-mail: elenaliholet@mail.ru;

КУЛЕШ Елена Александровна,

кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры уголовного процесса
ФГКОУ ВО «Уфимский юридический институт МВД России».
450103, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Муксинова, 2.
E-mail: eakulesh@mail.ru;

СЛИВКО Никита Константинович,

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел
ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт МВД России».
680020, Россия, г. Хабаровск пер. Казарменный, 15.
E-mail: nikitaslivko@mail.ru;

БОНДАРЕНКО Дина Максимовна,

курсант факультета Юриспруденции ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт МВД России».
680020, Россия, г. Хабаровск пер. Казарменный, 15.
E-mail: dina.bondarenko.2001@bk.ru;

Likholet Elena Nikolaevna,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Federal State Governmental Educational Institution of Higher Education (FSGEI HE)
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs (MIA) of Russia
Head of the Department of Administrative Law and Administrative and Service Activities
of the law enforcement agencies of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.
680020, Khabarovsk, Kazarmennyy per 15.
E-mail: elenaliholet@mail.ru;

Kulesh Elena Alexandrovna,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Federal State Governmental Educational Institution of Higher Education (FSGEI HE)
Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs (MIA) of Russia, Head of the Department of Criminal Procedure.
450103, Republic of Bashkortostan, Ufa, Muksinova str, 2.
E-mail: eakulesh@mail.ru;

Slivko Nikita Konstantinovich,

Candidate of Legal Sciences, Federal State Governmental Educational Institution of Higher Education (FSGEI HE)
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs (MIA) of Russia,
senior lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative and Service Activities
of Internal Affairs Bodies of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.
680020, Khabarovsk, Kazarmennyy per 15.
E-mail: nikitaslivko@mail.ru;

Bondarenko Dina Maksimovna,

Federal State Governmental Educational Institution of Higher Education (FSGEI HE)
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs (MIA) of Russia, cadet of the Faculty of Jurisprudence.
680020, Khabarovsk, Kazarmennyy per 15.
E-mail: dina.bondarenko.2001@bk.ru

Краткая аннотация: Защита прав и свобод человека и гражданина, правопорядок и безопасность, является фундаментальными установками, определяющими деятельность правоохранительных органов. Органы правопорядка в целях реализации данных установок наделены значительным спектром полномочий, включая возможность применения мер непосредственного принуждения. Данный институт не лишен ряда противоречий, ввиду авторами данной статьи обозначается нормативно-правовая база регулирования рассматриваемой области, подвергнуты анализу действующие нормы и выдвинуты предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

Abstract: The protection of human and civil rights and freedoms, law and order and security are fundamental principles that determine the activities of law enforcement agencies. Law enforcement agencies in order to implement these installations are endowed with a significant range of powers, including the possibility of using direct coercion measures. This institution is not devoid of a number of contradictions, and the authors of this article indicate the regulatory framework for the regulation of the area under consideration, analyze the current norms and put forward proposals to improve legislation in the area under consideration.

Ключевые слова: государство, закон, приказ, органы внутренних дел, пресечение, правонарушение, преступление, физическая сила, специальные средства, огнестрельное оружие, нормативный правовой акт.

Keywords: state, law, order, internal affairs bodies, suppression, offense, crime, physical force, special means, firearms, regulatory legal act.

Для цитирования: Лихолет Е.Н., Кулеш Е.А., Сливко Н.К., Бондаренко Д.М. К вопросу правового регулирования области применения сотрудниками ОВД мер непосредственного принуждения в современных условиях // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 77-79. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_77.

For citation: Likholek E.N., Kulesh E.A., Slivko N.K., Bondarenko D.M. On the issue of legal regulation of the scope of application of measures of direct coercion by police officers in modern conditions // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 77-79. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_77.

Статья поступила в редакцию: 13.11.2022

Регулирование применения мер непосредственного принуждения, с позиции нормотворчества, представляет собой основу, прежде всего, базирующуюся на международных документах, регламентирующих обеспечение прав и свобод граждан. Наделение же должностных лиц соответствующими полномочиями продиктовано тем, что применение силы осуществляется в интересах защиты прав человека на жизнь, свободу и безопасность, гарантированных Всеобщей декларацией прав человека. Вместе с тем, в международных принципах применения физической силы и огнестрельного оружия, определено право государства на уточнение указанных положений.

Установленные международные положения раскрываются в отечественном законодательстве и, прежде всего, это прослеживается в Федеральных законах от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [1], от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [2], КоАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ [3], УК РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ [4].

Изучение алгоритмов действий сотрудников полиции, в условиях применения мер непосредственного принуждения, достаточно часто выступают темой дискуссий в научной среде. Ряд авторов придерживается мнения о преимуществе норм УК РФ над нормами ФЗ «О полиции». Например, С.Ф. Милюков и А.В. Никуленко указывают, что коренной причиной принципиальных недостатков ФЗ «О полиции», выступает отсутствие ориентации норм последнего на соблюдение требований УК РФ [5]. Так, в частности, стоит отметить, что ряд положений ФЗ «О полиции», не нашли отражения в нормах УК РФ, что прослеживается через правоприменительную практику [6].

В приговоре суда г. Ясногорск Тульской области от 02.03.2021, установлены следующие обстоятельства: сотрудник, являющийся старшим оперуполномоченным, по факту совершения потерпевшим административного правонарушения по ст. 20.21 КоАП РФ, доставлял его для прохождения медицинского освидетельствования на состояние алкогольного опьянения. Из-за закрытия железной дороги, сотрудник полиции был вынужден сделать остановку, во время которой пострадавший вышел из служебного автомобиля, на что оперуполномоченный, последовав за ним, применил к нему физическую силу, тем самым причинив средней тяжести вред здоровью. Потерпевший был в состоянии алкогольного опьянения, сопротивления не оказывал, не был предупрежден о намерении применения к нему физической силы. Сотрудник полиции был приличен к уголовной ответственности по п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ [29].

Таким образом, возникают ситуации, когда сотрудник правопорядка, руководствуясь положениями ФЗ «О полиции» [1], может быть в дальнейшем привлечен к уголовной ответственности. Ввиду этого бытует мнение, что названные нормативные правовые акты, являются по своей природе конкурирующими в рассматриваемом вопросе. Проблема данного аспекта заключается в том, что вышеуказанные законодательные акты, находятся на одном уровне и преимущество одного федерального закона над другим, недопустимо. При этом необходимо учитывать и факт того, что ФЗ «О полиции» не может предусмотреть специфику каждого случая применения мер непосредственного принуждения, так как полицейские могут оказаться в ситуациях крайней необходимости, необходимой обороны, а возможно, и обоснованного риска.

Чтобы разобраться в имеющемся вопросе, стоит первоначально подвергнуть анализу статус самого сотрудника ОВД. Так, с одной стороны, сотрудник полиции, как любое физическое лицо, подчиняется положениям УК РФ [4], в обстоятельствах, исключающих преступность деяния, и не может быть ограничен рамками, установленными ФЗ «О полиции» [1]. С другой же стороны, выполнение сотрудниками служебных обязанностей подразумевает необходимость вмешиваться в ситуации, связанные с пресечением противоправных действий. Применение силовых методов является неотъемлемым элементом при реализации своего правового статуса сотрудником ОВД и, соответственно, стоит вести речь о конкретизации возможности и пределах их использования. Ввиду чего, правильнее говорить не о конкуренции или противоречиях норм УК РФ [4] и ФЗ «О полиции» [1], а их взаимном дополнении по выстраиванию системы государственного регулирования в сфере безопасности, реализации прав и свобод личности. При этом, следует учитывать, что действия органов правопорядка при применении рассматриваемой группы мер могут наносить ущерб не только в порядке УК РФ [4], но и иных кодифицированных актов [3].

Нельзя отрицать, что нормы ФЗ «О полиции» [1], являются базовыми в вопросе применения сотрудниками ОВД физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. При этом ч. 1 ст. 18 Закона предусматривает реализацию данного механизма в соответствии с федеральным законодательством нашей страны. Обозначенная формулировка не имеет четких граней, ввиду чего проведенное А.И. Каплуновым исследование не позволило 83,5 % опрошенным сотрудникам ответить однозначно, какие именно нормативные правовые акты подразумеваются законодателем в вышеуказанной норме. Наиболее распространенными ответами явились Конституция РФ и УК РФ. Среди прочих также были названы ФЗ «О противодействии терроризму», ФЗ «О противодействии коррупции» и др. [7]

Таким образом, проведенное исследование показало, что в ряде случаев, возможность применения мер непосредственного принуждения в нормативных правовых актах сформулирована в общем виде и требует обращения к другим федеральным законам [3, 4]. Ввиду чего, вопрос о принятии единого нормативного правового акта, регламентирующего полноценный механизм, специфику и алгоритм применения рассматриваемой группы мер, является достаточно дискуссионным и обсуждается в научных кругах авторами, исследующими данную проблематику.

Реализация мер непосредственного принуждения также осуществляется на основе целого ряда подзаконных нормативных правовых актов. Здесь уместно будет упомянуть постановление Правительства РФ [11] и ведомственные нормативные акты [12], регламентирующие перечень специальных средств и вооружения органов правопорядка, организацию по оснащению материально-техническим имуществом, а также нормы содержания (хранения, выдачи, приема, сохранности, снабжения) боеприпасов и вооружения, которые находятся в распоряжении полиции, а также ответственность за нарушение установленных требований.

Процедура проверки на профессиональную пригодность представителей ОВД к действиям в рассматриваемых условиях, является неотъемлемой частью института реализации мер непосредственного принуждения, поскольку грамотные квалифицированные действия сотрудника полиции помогут: с одной стороны, минимизировать причиняемый в результате применения указанных мер вред; и, с другой стороны, избежать возможности привлечения самого сотрудника к юридической ответственности [3, 4]. При этом важно понимать, что сотрудник полиции не подлежит ответственности за причинение вреда гражданам или имуществу, если его действия были осуществлены в строгом соответствии с нормами действующего законодательства. Эту позицию поддерживает Верховный Суд Российской Федерации [8].

Глава 5 ФЗ «О полиции», структурно объединившая в себе ключевые составляющие института мер непосредственного воздействия, предполагает четкую реализацию алгоритма действий каждого сотрудника полиции, применяющего физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие. Причем данные действия не ограничиваются только моментами «до» и непосредственно «во время» применения указанных мер. Определенные обязательные процедуры осуществляются представителями органов власти и после окончания применения рассматриваемых мер.

Стоит отметить, что закрепляя механизм реализации института мер непосредственного принуждения в обозначенном Законе, законодатель также регламентировал положения затрагивающие: во-первых, наличие определенных запретов и ограничений применения специальных средств и огнестрельного оружия; и, во-вторых, гарантии личной безопасности самого сотрудника полиции. Данная позиция основывается на нормах Основного Закона нашей страны и предусматривает возможность более правильной реализации института мер непосредственного принуждения.

Таким образом, ФЗ «О полиции» является основным документом, определяющим случаи и порядок применения мер непосредственного принуждения. Не смотря на то, что большинство авторов отмечают резкое уменьшение отсылочных норм в ФЗ «О полиции», в сравнении с Законом РФ «О милиции» [9], они имеют место в принципиальных, с точки зрения практического понимания, алгоритма принятия решения. Это, прежде всего, ч. 1 ст. 18, в которой присутствует ссылка на федеральные законы и федеральные конституционные законы. Так как действия сотрудников полиции, применивших силовое воздействие (особенно специальные средства и огнестрельное оружие) на правонарушителя, будут рассматриваться с применением норм гл. 8 УК РФ, то вопрос о верхних пределах допустимого вреда имеет первостепенное значение. Назревает необходимость внесения изменений в ст. 18 ФЗ «О полиции», путем установки пределов допустимого причинения вреда при применении мер непосредственного принуждения, а также путем определения взаимосвязи со всеми обстоятельствами, исключающими преступность деяния в соответствии с УК. В п. 4 ч. 1 ст. 23 следует более четко указать, кем должно быть застигнуто лицо, совершающее преступление, для того, чтобы к нему правомерно было применить огнестрельное оружие [10]. Есть смысл проследить и анализировать взаимосвязь и взаимодополняемость с КоАП РФ, ГК РФ, ФЗ «О чрезвычайном положении», ФЗ «О военном положении», ФЗ «О противодействии терроризму» в виду того, что применение мер непосредственного принуждения пересекается с нормами, регулируемые этими законами.

Библиография:

1. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // [электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения: 03.10.2022 г.).
2. Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15.07.1995 № 103-ФЗ // [электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7270/ (дата обращения: 03.10.2022 г.).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // [электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 04.10.2022 г.).
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // [электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/10108000/> (дата обращения: 04.10.2022 г.).
5. Милуков С.Ф., Никуленко А.В. Применение огнестрельного оружия при охране объектов животного мира и их среды обитания // Уголовное право. 2011. № 1.
6. Приговор Ясногорского районного суда Тульской области № 1-1/2021 1-95/2020 от 2 марта 2021 г. по делу № 1-1/2021 // [электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/PPzJn4HuxjY8/> (дата обращения: 05.10.2022 г.).
7. Каплунов А.И. О правовой основе применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всерос. науч. практич. конф., посвященной памяти В.Д. Сорокина. СПб. 2013. Ч. 2.
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2012 № 19 (ред. от 31.05.2022) «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» // [электронный ресурс] URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/421780/> (дата обращения: 05.10.2022 г.).
9. Токарчук Р.Е. Федеральные конституционные законы и федеральные законы, определяющие основания (случаи) и порядок применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия // Общество и право. 2021. № 1 (75).
10. Черников В.В. Юридическая конструкция силы в законодательстве России // Юридическая техника. 2013. № 7.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.07.1998 № 814 «О мерах регулирования оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» // [электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/12112448/> (дата обращения: 05.10.2022 г.).
12. Приказ МВД России от 05.03.2014 № 135 «Об организации материально-технического обеспечения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», приказ МВД России от 12.01.2009 № 13 «Об организации снабжения, хранения, учета, выдачи (приема) и обеспечения сохранности вооружения и боеприпасов в органах внутренних дел Российской Федерации».

References:

1. Federal Law No. 3-FZ of 07.02.2011 "On the Police" // [electronic resource] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (date of appeal: 03.10.2022).
2. Federal Law "On Detention of suspects and accused of committing crimes" dated 15.07.1995 No. 103-FZ // [electronic resource] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7270/ (accessed: 03.10.2022).
3. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30.12.2001 No. 195-FZ (ed. of 11.06.2022) // [electronic resource] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (date of appeal: 04.10.2022).
4. Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996 No. 63-FZ (ed. of 25.03.2022) // [electronic resource] URL: <https://base.garant.ru/10108000/> (date of appeal: 04.10.2022).
5. Milyukov S.F., Nikulenko A.V. The use of firearms in the protection of wildlife and their habitat // Criminal law. 2011. № 1.
6. Verdict of the Yasnogorsky District Court of the Tula region No. 1-1/2021 1-95/2020 dated March 2, 2021 in case No. 1-1/2021 // [electronic resource] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/PPzJn4HuxjY8/> (date of appeal: 05.10.2022).
7. Kaplunov A.I. On the legal basis of the use of physical force and special means by police officers and firearms // Actual problems of administrative and administrative procedural law: materials of the annual All-Russian Scientific and practical conference dedicated to the memory of V.D. Sorokin. SPb. 2013. Part 2.
8. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 27.09.2012 No. 19 (ed. of 31.05.2022) "On the application by courts of legislation on necessary defense and causing harm when detaining a person who committed a crime" // [electronic resource] URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/421780/> (date of appeal: 05.10.2022).
9. Tokarchuk R.E. Federal Constitutional laws and federal laws defining the grounds (cases) and the procedure for the use of physical force, special means and firearms by police officers // Society and law. 2021. № 1 (75).
10. Chernikov V.V. The legal construction of force in the legislation of Russia // Legal technique. 2013. No. 7.
11. Decree of the Government of the Russian Federation No. 814 dated 21.07.1998 "On measures to regulate the turnover of civil and service weapons and ammunition to it on the territory of the Russian Federation" // [electronic resource] URL: <https://base.garant.ru/12112448/> (accessed: 05.10.2022).
12. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 135 dated 05.03.2014 "On the organization of material and technical support in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation", Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 13 dated 12.01.2009 "On the organization of supply, storage, accounting, issuance (reception) and ensuring the safety of weapons and ammunition in the internal Affairs bodies of the Russian Federation".

О БАЛАНСЕ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО ИНТЕРЕСА В СИСТЕМЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИ ОСВОЕНИИ МЕСТОРОЖДЕНИЙ В СЛОЖНЫХ ПРИРОДНО-КЛИМАТИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ АРКТИКИ

ABOUT THE BALANCE OF PUBLIC AND PRIVATE INTEREST IN THE SYSTEM LEGAL RELATIONS OF SUBSURFACE USE IN THE DEVELOPMENT OF DEPOSITS IN DIFFICULT NATURAL AND CLIMATIC CONDITIONS OF THE ARCTIC

ЛЕВОЧКО Валентина Вячеславовна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета

Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова.

677000, Россия, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, ул. Белинского, 58.

E-mail: heartval@inbox.ru;

Levochko Valentina Vyacheslavovna,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Faculty of Law,

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

677000, Russia, Republic of Sakha (Yakutia), Yakutsk, Belinsky st., 58.

E-mail: heartval@inbox.ru

Краткая аннотация: Настоящая статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ 21-510-22001 проекта «государственное регулирование недропользования и охраны окружающей среды во Франции и в арктической зоне Российской Федерации: сравнительное исследование, методология и практика». В статье проводится анализ публичных и частных интересов в недропользовании, их соотношение, взаимное влияние для целей освоения Арктики. Авторам сделаны некоторые предложения по развитию законодательства в части защиты частного интереса недропользователей для обеспечения национальных интересов Российской Федерации по освоению месторождений Арктической зоны РФ.

Abstract: This article was prepared with the support of the RFBR grant 21-510-22001 of the project "State regulation of subsoil use and environmental protection in France and in the Arctic zone of the Russian Federation: comparative research, methodology and practice." The article analyzes public and private interests in subsoil use, their correlation, mutual influence for the development of the Arctic. The authors made some proposals for the development of legislation in terms of protecting the private interest of subsoil users to ensure the national interests of the Russian Federation in the development of deposits in the Arctic zone of the Russian Federation.

Ключевые слова: горное право, недропользователь, публичный интерес, частный интерес Арктическая зона, Арктика, недра, месторождение.

Keywords: mining law, subsoil user, public interest, private interest, Arctic zone, Arctic, subsoil, field.

Для цитирования: Левочко В.В. О балансе публичного и частного интереса в системе правоотношений недропользования при освоении месторождений в сложных природно-климатических условиях Арктики // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 80-83. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_80.

For citation: Levochko V.V. About the balance of public and private interest in the system of legal relations of subsurface use in the development of deposits in difficult natural and climatic conditions of the Arctic // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 80-83. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_80.

Статья поступила в редакцию: 10.11.2022

Освоение месторождений в сложных природно-климатических условиях Арктики является одной из задач государственного регулирования в области недропользования. Для выполнения такого рода сложных задач необходимо использовать научно-обоснованные методы и способы правового регулирования, позволяющие обеспечить соблюдение как публичного интереса российского общества, так и частные интересы конкретных недропользователей - главных действующих субъектов отрасли.

Проблема баланса публичного и частного интереса имеет давнюю историю со времен Древнего Рима и не теряет своей актуальности из покоя веков. Публичный интерес определяется как общий интерес конкретного общества, направленный на достижение общих благ, общего развития, безопасности, которая касается каждого члена общества, т.е. неограниченного круга лиц. Частный же интерес преследует отдельную, личную выгоду конкретного субъекта. В литературе частные интересы противопоставляют публичному интересу. Общей чертой и публичного, и частного интереса является направленность на получение благ и их защита.

Правовое регулирование общественных отношений в геологической, горнодобывающей промышленной отрасли включает в себя широкий перечень нормативно-правовых актов, которые определяют порядок ведения недропользовательской деятельности.

В широком смысле система правоотношений недропользования представляет собой определенную структурированную целостность взаимосвязанных правоотношений разной правовой природы: административные правоотношения, гражданско-правовые отношения, экологические правоотношения, налоговые правоотношения, бюджетные правоотношения, международно-правовые отношения, охранительные правоотношения (уголовно-правовые, административно-правовые) и другие. В отдельности каждое правоотношение имеет собственную цель, структуру, содержание, регулируется разными источниками и методами, но в совокупности они взаимосвязаны, потому что облачают в свою правовую форму (оболочку) фактические жизненные обстоятельства, действия (бездействия) субъектов по поводу конкретных объектов действительности в геологической и горно-промышленной отрасли экономики.

Таким образом, только системный подход позволит учесть все риски общества и недропользователей, соответственно обеспечить ба-

ланс (состояние равновесия) публичного интереса и частных интересов при регулировании отдельных видов отношений в единой системе правоотношений недропользования.

Для решения сверхсложной задачи освоения месторождений в Арктике необходимо фактически вывести формулу уравнения для расчета баланса интересов. Удовлетворение частного интереса напрямую зависит от экономической обоснованности и окупаемости конкретных проектов, реализация которых допустима только с учетом соблюдения нерушимых публичных интересов современного общества в Арктике.

В пункте 5 основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утвержденных Указом Президента РФ от 05 марта 2020 г. [1] (далее - Основы госполитики в Арктике), перечислены основные национальные интересы России в Арктике, среди которых первостепенно отмечен публичный интерес, направленный на обеспечение суверенитета и территориальной целостности России. Обострившаяся в 2022 году политическая обстановка в мире, связанная с началом специальной военной операции и ведением новых экономических санкций против России, подчеркивает первостепенность данного публичного интереса. В свою очередь, это привело к принятию поправок в Закон РФ «О недрах» [2] (в редакции Федерального закона от 28.06.2022 № 218-ФЗ), направленных на существенное ущемление частного интереса недропользователей, имеющих иностранное участие. В ст.17.1 Закона РФ «О недрах» среди добровольных оснований перехода права пользования недрами впервые предусмотрено принудительное основание перехода права пользования недрами (т.е. его передачи от одного субъекта к другому субъекту), так называемые «случаи обязательного перехода права пользования недрами», которые могут быть предусмотрены федеральным законом (см. Федеральный закон от 28.06.2022 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах»). При этом неисполнение перехода права или нарушение порядка перехода права в таком случае обязательного перехода карается самой жесткой мерой для недропользователей – это немедленное прекращение права пользования недрами без каких-либо компенсаций и возможностей устранить допущенные нарушения (п.11 ч.2 ст.20, ч.3 ст.21 Закона РФ «О недрах»).

В качестве второго публичного интереса в основах госполитики в Арктике указано сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства. В литературе высказаны два противоположных мнения относительно международных мероприятий по демилитаризации Арктического региона [3]. По нашему мнению, действующие международные механизмы не способны обеспечить безопасность и мир в Арктическом регионе, как и в любом другом регионе мира, поэтому даже прекращение территориальных споров в Арктике не дает долговечных гарантий. Соглашаемся с позицией, что ни одно арктическое государство не заинтересовано в передаче изменении системы разделения границ, касающихся Арктики, на международный уровень [4].

В связи с этим законодатель дополнил ст.24 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» пунктом 2 о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом. [5]

Таким образом, для защиты указанного публичного интереса ряд земель в Арктической зоне РФ будут сохранять правовой режим земель обороны и безопасности, а следовательно, ограничиваться будет частный интерес иностранных инвесторов, желающих принять участие в освоении месторождений согласно частям 2 и 3 статьи 9, частям 5 и 6 ст.17.1 Закона РФ «О недрах». Также соответственно будут ограничиваться территории необходимые для рационального пользования недрами, так как без согласования Министерства обороны РФ, участки недр не формируются согласно требованиям Приказа Минприроды России № 807, Роснедр № 22 от 28.10.2021 [6].

Для обеспечения указанного публичного интереса и для защиты частного интереса иностранных инвесторов используется «фильтрация» иностранных инвестиций, проводимые Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в России, которая способна обеспечить индивидуальный подход в соответствии с Федеральным законом от 29.04.2008 года № 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" [7].

Следующие три публичных интереса Российской Федерации неразрывно связаны между собой, так как обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения Арктической зоны Российской Федерации является фактически «залогом» для развития Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы и ее рациональное использование в целях ускорения экономического роста Российской Федерации и для развития Северного морского пути в качестве конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации Российской Федерации.

Без привлечения, обеспечения и защиты частных инвестиций по развитию экономически выгодного бизнеса различного направления на территориях Арктической зоны РФ реализация указанных публичных интересов невозможна. В связи с этим принят закон, направленный на поддержку частных интересов субъектов предпринимательской деятельности в Арктической зоне РФ. Согласно п. 2 ст. Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» в качестве целей государственной поддержки установлены: экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации; стимулирование и активизация инвестиционной и предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации; создание экономической основы для опережающего социального развития и улучшения качества жизни в Арктической зоне Российской Федерации [8]. Указанные публичные интересы могут быть реализованы только при поддержке частных интересов. Для резидентов Арктической зоны предусмотрены налоговые льготы.

Федеральный закон РФ от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ содержит в себе ряд существенных мер государственной поддержки, однако, они не затрагивают вопросов снятия административных барьеров для недропользователей в Арктической зоне РФ. Правовой статус недропользова-

теля Арктической зоны РФ в рамках правоотношений по геологическому изучению, разведке и добыче полезных ископаемых, или строительству подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, никаким образом не отличается от правового статуса недропользователей на других территориях, за исключением более длительных сроков геологического изучения согласно ст.10 Закона РФ «О недрах».

В тоже время административное ужесточение норм Закона РФ «О недрах», которое произошло с принятием Федерального закона от 30.04.2021 N 123-ФЗ, сильно «связало руки» большинству недропользователей. Если до поправок, внесенных Федеральным законом от 30.04.2021 № 123-ФЗ, у недропользователей были более широкие возможности внести изменения в лицензионные соглашения или условия лицензии, так как она закрепляла форму договорных отношений между государством и недропользователем (см. предыдущую редакцию ст.11 и 12 Закона РФ «О недрах»), то новая редакция закона исключила данную норму права и предусмотрела исчерпывающий перечень случаев изменений условий лицензии (см. ч.5 ст.12.1 Закона РФ «О недрах»).

Среди перечисленных в законе оснований для внесения изменений в лицензию самым распространенным и востребованным могло бы стать - возникновение обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых право пользования недрами было предоставлено. Однако указанное основание содержит в себе оценочную категорию, которая никаким образом не раскрыта в законе, что приведет к проблемам на практике, так решения будут принимать по заявлениям недропользователей в одностороннем порядке уполномоченные органы.

Если сравнить со схожими правовыми категориями то, прежде всего, стоит воспользоваться критериями, сформулированными в ст. 451 Гражданского кодекса РФ относительно существенного изменений обстоятельств в качестве основания для изменения или расторжения договора в судебном порядке. В рамках действующей на сегодняшний день редакции Закона РФ «О недрах», условия лицензии не закрепляют договорную форму отношений, поэтому напрямую применение ст.451 ГК РФ исключено, однако, использовать достижения цивилистики при принятии решения по данному вопросу востребовано.

Например, не ясно будет ли нехватка финансирования работ на геологическое изучение основанием для внесения изменений по срокам в условия пользования недрами или нет. Решение этого вопроса остается за уполномоченным органом, выдавшим лицензию. На наш взгляд, нехватка финансирования убыточной и рискованной деятельности по геологическому изучению за счет частных средств, на сегодняшний день, не соответствует данному основанию для внесения изменений в лицензию, потому что это возможно было предвидеть и сама по себе деятельность носит рискованный характер.

Однако, это весьма распространенный случай в недропользовательской деятельности, который приводит к дополнительному финансовому бремени в виде штрафных санкций со стороны контролирующих органов за нарушение условий лицензии (ч.2 ст.7.3 КоАП РФ) и возникновению угрозы досрочного прекращения лицензии по п.2, 3 или 4 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (правильная квалификация основания для досрочного прекращения зависит от конкретных обстоятельств дела). Риск досрочного прекращения лицензии в таком случае само по себе снижает инвестиционную привлекательность проекта и уменьшает шансы на устранение данного нарушения в течение срока (3-12 месяцев), указанного в уведомлении об устранении нарушений (ст.21 Закона РФ «О недрах»). При этом фактически отсутствует способы защиты частного интереса на какое-либо возмещение уже проделанной работы, затраченных средств.

Однако такое положение дел является экономически несправедливым, что в итоге приводит не только к ущемлению частного интереса, но и не достижению истинного публичного интереса – в поддержке предпринимательства и стабильного экономического развития Арктической зоны РФ, освоению месторождений в сложных природно-климатических условиях. Необходимо дополнить ст.12.1 Закона РФ «О недрах» основанием для внесения изменений в условия лицензии с целью изменения сроков начала и завершения геологического изучения, проведение экспертизы запасов полезных ископаемых для постановки на государственный баланс в связи с нехваткой финансирования. Частный интерес в любом случае направлен на завершение данных работ, так как в последующем сохраняется исключительное право на обработку, поставленных на баланс полезных ископаемых, поэтому жесткое ограничение сроками без возможности их изменения не дает никакого положительного эффекта ни для недропользователей, ни для государства (за исключением уплаченных штрафов в бюджет, что не может быть целью государства).

Следующими важнейшими публичными интересами, отмеченными в п. 5 Основ госполитики в Арктики, является охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации (далее - малочисленные народы). Указанные публичные интересы имеют конституционные основы, соблюдение которых при выполнении недропользовательской деятельности являются обязанностью пользователей недр. В настоящее время огромный пласт природоохранного законодательства регулирует правоотношения для обеспечения и защиты указанного публичного интереса. Основная сложность для недропользователей при выполнении требований охраны окружающей среды является административная бюрократизация, затягивающая сроки согласования огромных пакетов документов по природоохранному законодательству. Это в свою очередь подчеркивает нехватку специалистов и штатной численности уполномоченных государственных органов.

В заключение следует отметить, что публичные интересы в Арктике не могут противопоставляться частным интересам. Выбор методов и способов правового регулирования должно строиться на принципе защиты частных интересов для достижения публичных интересов при условии соблюдения их основанного смысла. Меры поддержки и защиты предпринимательства в Арктической зоне РФ должны отражаться в специальных нормативно-правовых актах, регулирующих отношения недропользования и экологическом законодательстве.

Библиография:

1. Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года»// Собрание законодательства РФ. - 09.03.2020. -№ 10. - ст. 1317

2. Закон РФ «О недрах» 21 февраля 1992 № 2395-1 // Российская газета. - № 52. - 15.03.1995.
3. Кадочников А.Н., Моргуненко-Крамар Я.Д. Международно-правовой статус Арктики: к вопросу о защите права Российской Федерации на Арктику//Проблемы защиты прав: история и современность. XV Международная научно-практическая конференция. Санкт-Петербург, 2021. -268-272.
4. Мартынов В.Л., Кузин В.Ю. Границы Арктики и границы в Арктике // Арктика XXI Век. Гуманитарные науки. - №2(6). – 2018. – С.4-17.
5. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Российская газета. - № 5. - 11.01.1996.
6. Приказ Минприроды России № 807, Роснедр № 22 от 28.10.2021 «Об утверждении Порядка подготовки перечней участков недр (за исключением участков недр федерального значения и участков недр местного значения) для геологического изучения недр, для разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, или для разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.12.2021 .
7. Федеральным законом от 29.04.2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // Российская газета. -№ 96. - 07.05.2008.
8. Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // Российская газета. - № 155. - 16.07.2020.

References:

1. Ukaz Prezidenta RF ot 05.03.2020 № 164 «Ob Osnovah gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v Arktike na period do 2035 goda»// Sobranie zakonodatel'stva RF. - 09.03.2020. -№ 10. - st. 1317
2. Zakon RF «O nedrah» 21 fevralya 1992 № 2395-1 // Rossijskaya gazeta. - № 52. - 15.03.1995.
3. Kadochnikov A.N., Morgunenko-Kramar YA.D. Mezhdunarodno-pravovoj status Arktiki: k voprosu o zashchite prava Rossijskoj Federacii na Arktiku//Problemy zashchity prav: istoriya i sovremennost'. XV Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferenciya. Sankt-Peterburg, 2021. -268-272.
4. Martynov V.L., Kuzin V.YU. Granicy Arktiki i granicy v Arktike // Arktika XXI Vek. Gumanitarnye nauki. - №2(6). – 2018. – S.4-17.
5. Federal'nyj zakon ot 30.12.1995 № 225-FZ «O soglasheniyah o razdele produkci» // Rossijskaya gazeta. - № 5. - 11.01.1996.
6. Prikaz Minprirody Rossii № 807, Rosnedr № 22 ot 28.10.2021 «Ob utverzhdenii Poryadka podgotovki perechnoj uchastkov neдр (za iskl'yucheniem uchastkov neдр federal'nogo znacheniya i uchastkov neдр mestnogo znacheniya) dlya geologicheskogo izucheniya neдр, dlya razvedki i dobychi poleznyh iskopaemyh, dlya geologicheskogo izucheniya neдр, razvedki i dobychi poleznyh iskopaemyh, osushchestvlyаемых po sovmeshchennoj licenzii, ili dlya razrabotki tekhnologij geologicheskogo izucheniya, razvedki i dobychi trudnoizvlekaemyh poleznyh iskopaemyh» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://pravo.gov.ru>, 13.12.2021 .
7. Federal'nyj zakon ot 29.04.2008 goda № 57-FZ «O poryadke osushchestvleniya inostrannyh investicij v hozyajstvennye obshchestva, imeyushchie strategicheskoe znachenie dlya obespecheniya oborony strany i bezopasnosti gosudarstva» // Rossijskaya gazeta. -№ 96. - 07.05.2008.
8. Federal'nyj zakon ot 13.07.2020 № 193-FZ «O gosudarstvennoj podderzhke predprinimatel'skoj deyatel'nosti v Arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii» // Rossijskaya gazeta. - № 155. - 16.07.2020.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА РЕКУЛЬТИВАЦИИ ЗЕМЕЛЬ THE LEGAL NATURE OF RECULTIVATION OF LANDS

ЛИСИНА Наталья Леонидовна,

доктор юридических наук, доцент, проректор по развитию имущественного комплекса
Кемеровского государственного университета.

650000, Россия, Кемеровская обл., г. Кемерово, ул. Красная, 6.

E-mail: lisina_nl@mail.ru;

Lisina Natalia Leonidovna,

Doctor of Law, Associate Professor, Vice-Rector for the Development of the Property Complex of Kemerovo State University.

650000, Russia, Kemerovo region, Kemerovo, Krasnaya str., 6.

E-mail: lisina_nl@mail.ru

Настоящая статья подготовлена в рамках комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла «Чистый уголь – зеленый Кузбасс», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2022 г. № 1144-р. Соглашение № 075-15-2022-1200 от 28 сентября 2022 г.

Краткая аннотация. В статье анализируется правовое значение рекультивации земель с учетом действующего законодательства, регулирующего отношения по рекультивации земель, и судебной практики. Автор обращает внимание на предупредительную и восстановительную функции рекультивации земель, делает выводы об изменении понятия «рекультивация земель» в законодательстве, не-совершенство понятия «нарушенные земли». Показана важность рекультивации земель как меры правовой охраны земель, как позитивной обязанности субъекта, осуществляющего хозяйственную и иную деятельность, а не меры юридической ответственности. Выводы автора имеют значение как для совершенствования законодательства, так и для правоприменительной практики.

Abstract: The article analyzes the legal significance of land reclamation taking into account the current legislation regulating relations on land reclamation and judicial practice. The author draws attention to the preventive and restorative functions of land reclamation, concludes about the change in the concept of "land reclamation" in the legislation, the imperfection of the concept of "disturbed lands". The importance of land reclamation as a measure of legal protection of land, as a positive duty of the entity engaged in economic and other activities, and not a measure of legal responsibility is shown. The author's conclusions are important both for improving legislation and for law enforcement practice.

Ключевые слова: рекультивация земель, земельное право, нарушенные земли, восстановление земель, правовая охрана земель, возмещение вреда.

Keywords: land reclamation, land law, violated lands, restoration of lands, legal protection of lands, compensation for damage.

Для цитирования: Лисина Н.Л. Правовая природа рекультивации земель // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 84-86.
http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_84.

For citation: Lisina N.L. The legal nature of recultivation of lands // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 84-86.
http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_84.

Статья поступила в редакцию: 19.11.2022

В доктрине земельного и экологического права под рекультивацией земель понимается комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и народно-хозяйственной ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды [1, с. 353]. Или рекультивация земель (от лат. «ге» - против, «cultivo» - «обрабатываю», «возделываю») представляет собой комплекс мероприятий по восстановлению плодородия почвы, возвращению народному хозяйству участков земли, нарушенных горными, строительными работами [14, с. 348].

Тихомирова Л.А., говоря о рекультивации нарушенных земель, понимает ее в трех аспектах: 1) как особую разновидность природоохранной меры, предшествующей хозяйственной деятельности (природоохранная обязанность); 2) как особый вид деятельности в области обращения с отходами производства и потребления; 3) как самостоятельную хозяйственную деятельность природоохранного назначения [11]. Обоснование такой позиции и предлагаемая многоаспектность неоспорны. Во-первых, речь идет только о рекультивации нарушенных земель. Во-вторых, понимание рекультивации нарушенных земель, как природоохранной меры, предшествующей хозяйственной деятельности, со ссылкой на общие положения Федерального закона «Об охране окружающей среды» [13] без ссылок на конкретные нормы указанного федерального закона или иных законов, неубедительно. Не вызывает сомнений, что правоотношения по рекультивации земель комплексны и многоаспектны. Комплексность отражает применение к отношениям по рекультивации земель правовых норм различных отраслей права и законодательства, в том числе земельного, гражданского законодательства, об охране окружающей среды, о недрах, о градостроительной деятельности и др.

Вторая характеристика правоотношений по рекультивации земель – их многоаспектность, которая отражает понимание рекультивации земель, ее правовую природу. В существующем правовом поле рассмотрение рекультивации земель применительно только к нарушенным землям представляет собой узкий подход к пониманию рекультивации земель.

Согласно п. 2 Правил проведения рекультивации и консервации земель [9] рекультивация земель представляет собой мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почвы, восстановления плодородного слоя почвы и создания защитных лесных насаждений.

Из нормативного правового определения рекультивации земель следуют две важных функции рекультивации земель, отражающих ее правовую природу. Во-первых, рекультивация земель выполняет предупредительную функцию, то есть предотвращает невозможность использования земель и земельных участков в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием (по причине, к примеру, деградации земель). При этом, предупредительная роль, появившаяся в Правилах проведения рекультивации земель, отражает новый, более широкий, подход в понимании правовой природы рекультивации земель, что в большей степени характеризует рекультивацию как правовую меру охраны земель.

Во-вторых, рекультивация земель выполняет восстановительную функцию, которая, как правило, проявляется при наступлении негативных последствий для состояния земли и почв (например, при загрязнении, утрате (нарушении) плодородного слоя почвы и др.), нарушении состояния

земель (почв) при проведении хозяйственной или иной деятельности. Так, восстановительный характер имеет рекультивация нарушенных земель.

Правила проведения рекультивации и консервации земель не связывают рекультивацию земель только с нарушением их состояния. Это обусловлено, прежде всего, тем, что понятие «нарушенные земли» по-разному понимается в законодательстве и правоприменительной практике.

В федеральных подзаконных актах и нормативных документах встречается определение «нарушенные земли». Так, к нарушенным землям относятся: выемки карьеров, выработки торфа, породные отвалы шахт, карьеров, приисков, отстойники, гидроотвалы и хвостохранилища, золоотвалы электростанций, отвалы шлака металлургических заводов, отвалы коммунального и строительного мусора, деформированные поверхности шахтных полей (прогибы, провалы), дражные поля, резервы и кавальеры вдоль железных и шоссейных дорог, трассы трубопроводов и канализационных коллекторов, геологоразведочные выработки (карьеры, канавы, шурфы), площадки буровых скважин, промплощадки, транспортные и иные коммуникации ликвидированных предприятий или отдельных их объектов, загрязненные земли на нефтяных, газовых, соляных и других месторождениях, а также загрязненные участки поверхности земли, если для их восстановления требуется снятие и замена верхнего плодородного слоя почвы [10].

Согласно ГОСТ Р 59070-2020 нарушенные земли представляют собой земли, деградация которых привела к невозможности их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, утратившие первоначальное качественное состояние в результате хозяйственной или иной деятельности, а также чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, нуждающиеся в восстановлении (рекультивации) в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием [2].

Как следует из содержания подпунктов 5 и 7 ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации [5], к нарушенным землям, подлежащим рекультивации, относятся земли, подвергшиеся механическому (снятие почвенного слоя) и (или) химическому воздействию (загрязнение земель). Таким образом, критерий «нарушенность» земель связан с невозможностью их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием земель (земельных участков), с утратой качественного и количественного состояния земель (земельных участков), что требует их восстановления до уровня возможности их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием.

Некоторыми учеными отмечается, что при наличии достаточного количества нормативного материала в области рекультивации, сама рекультивация проводится в очень ограниченном количестве случаев и представляет в настоящее время одну из самых существенных проблем в сфере охраны и использования земель [3]. Однако, нам представляется, что правовые нормы, регулирующие отношения по рекультивации, весьма ограничены и не получают должного развития в федеральном законодательстве.

Термин «рекультивация земель» встречается в Земельном кодексе РФ девять раз, в частности в следующих правовых нормах:

- п. 5 ст. 13 ЗК РФ, согласно которому лица, деятельность которых привела к ухудшению качества земель (в том числе в результате их загрязнения, нарушения почвенного слоя), обязаны обеспечить их рекультивацию;
- п. 2 ст. 39.8 ЗК РФ, согласно которому договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного для проведения работ, связанных с использованием недр, должен предусматривать проведение работ по рекультивации такого земельного участка;
- 39.35 ЗК РФ, согласно которой в случае, если использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на основании разрешений на использование земель или земельных участков привело к порче либо уничтожению плодородного слоя почвы в границах таких земель или земельных участков, лица, которые пользовались такими землями или земельными участками, обязаны выполнить необходимые работы по рекультивации таких земель или земельных участков;
- п. 9 ст. 39.50 ЗК РФ, согласно которому обладатель публичного сервитута обязан снести объекты, размещенные им на основании публичного сервитута, и осуществить при необходимости рекультивацию земельного участка в срок не позднее чем шесть месяцев с момента прекращения публичного сервитута;
- п. 2 ст. 45 ЗК РФ, согласно которому при невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв прекращается право постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения.
- п. 2 ст. 78 ЗК РФ, согласно которому использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства, реконструкции дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, и использование таких земельных участков и (или) земель для строительства, реконструкции, капитального или текущего ремонта, эксплуатации сооружений, на основании публичного сервитута осуществляется при наличии утвержденного проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства без перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий.

В ФЗ «Об охране окружающей среды» термины «рекультивация земель», «рекультивационные работы» встречаются одиннадцать раз (в правовых нормах статей 16.3, 34, 38, 39, 44, 46, 62.4, 78). Анализ указанных правовых норм ФЗ «Об охране окружающей среды» показывает, что в одних случаях рекультивация земель рассматривается как необходимое условие осуществления хозяйственной или иной деятельности на определенном ее этапе (например, при вводе в эксплуатацию, эксплуатации, выводе из эксплуатации объекта), в других – как обязательное мероприятие по восстановлению нарушенного состояния земли (например, эксплуатирующая организация после ликвидации разлива нефти и нефтепродуктов обязана провести рекультивационные и иные восстановительные работы).

Обязанность правообладателей земельных участков по осуществлению рекультивации земель является одной из правовых форм охраны земель на различных этапах их эксплуатации в случаях, установленных иными федеральными законами.

Сохраняется требование о наличии проекта рекультивации земель, которое установлено подп. 8 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О пе-

реводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [12]. Согласно указанной правовой норме перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных с добычей полезных ископаемых, и при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» [4] лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель. Не вызывает сомнений тот факт, что подобная формулировка нормы права накладывает на субъект, осуществляющий хозяйственную деятельность в сфере недропользования, определенные издержки (финансовые, временные и т.п.). Однако правовое значение подобного требования закона заключается, прежде всего, в удовлетворении публичных интересов в целях охраны земель с учетом экономических и экологических интересов общества, обусловленное выполнением землей жизнеобеспечивающей функции природного объекта.

Как верно отмечает Г.А. Мисник, правовую природу обязанности правообладателя земельного участка по рекультивации необходимо рассматривать в первую очередь с позиций используемого в земельном праве метода правового регулирования земельных отношений, соответственно, обязанность по рекультивации земель следует определять как публичную обязанность правообладателя земельного участка [6]. Земельное законодательство не рассматривает рекультивацию земель как санкцию за совершение земельного правонарушения.

По вопросу правовой природы рекультивации земель не сформировалась единообразная судебная практика. За последние несколько лет в судебной практике существует подход, согласно которому рекультивация земель признается восстановительной санкцией, которая не рассматривается правовым способом возмещения вреда. Отсюда, обязанность по рекультивации земель сосуществует и возлагается судами на субъект, осуществляющий хозяйственную и иную деятельность, одновременно с обязанностью по возмещению причиненного вреда [7].

В одном из своих решений по делу о возмещении вреда, причиненного почве как объекту охраны окружающей среды, обязавши разработать проект рекультивации и провести рекультивацию земель, Верховный Суд Российской Федерации высказал правовую позицию, согласно которой на лицо, причинившее вред почвам как объекту охраны окружающей среды, не может быть одновременно возложена и гражданская ответственность в виде возмещения вреда в денежной форме, и обязанность по устранению последствий посредством выполнения работ по рекультивации почв в отношении того же земельного участка [8]. Представляется, что такая позиция отражает подход к рекультивации земель как способу возмещения вреда, исключающему денежную форму возмещения вреда.

Таким образом, в настоящее время рекультивация земель в значении, используемом в законодательстве, как правило, является мерой охраны земель, но не мерой юридической ответственности. Меры правовой охраны окружающей среды устанавливаются Федеральным законом «Об охране окружающей среды» в виде требований к осуществлению деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, являясь в большей степени позитивной обязанностью правообладателя земельного участка или субъекта, осуществляющего хозяйственную и иную деятельность. Выполнение рекультивацией земель предупредительной функции отражает более широкий подход в понимании ее правовой природы и в большей степени характеризует ее как правовую меру охраны земель.

Библиография:

1. Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов: Учебное пособие. 3-е изд., доп. М.: Издательский Дом «Городец», 2016. 544 с.
2. ГОСТ Р 59070-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Охрана окружающей среды. Рекультивация нарушенных и нефтезагрязненных земель. Термины и определения» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 1 октября 2020 г. № 731-ст) // СПС «Консультант Плюс».
3. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex russica. 2016. № 8. С. 130 - 140.
4. Закон Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в действ. ред.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в действ. ред.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
6. Мисник Г.А. Организационно-правовое обеспечение рекультивации земель // Экологическое право. 2019. № 4. С. 13 - 16.
7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 сентября 2018 г. № 309-ЭС18-13349 по делу № А50-44934/2017 // СПС «Консультант Плюс».
8. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. № 306-ЭС20-16219 по делу № А57-8748/2019 // СПС «Консультант Плюс».
9. Правила проведения рекультивации и консервации земель, утверждены постановлением Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.
10. Приказ Росстата «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за рекультивацией земель, снятием и использованием плодородного слоя почвы» от 29 декабря 2012 г. № 76 // СПС «Консультант Плюс».
11. Тихомирова Л.А. Многоаспектность деятельности по рекультивации нарушенных земель: особенности и проблемы правового регулирования // СПС Консультант Плюс. 2014. Подготовлен для системы Консультант Плюс.
12. Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ (в действ. ред.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5276.
13. Федеральный закон «Об охране окружающей природной среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в действ. ред.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133. По тексту – ФЗ «Об охране окружающей среды».
14. Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. проф. С.А. Боголюбова М.: Издательство НОРМА, 2000. 448 с.

References:

1. Golichenkov A.K. Environmental law of Russia: Dictionary of Legal Terms: Textbook. 3rd ed., add. M.: Publishing House "Gorodets", 2016. 544 p.
2. GOST R 59070-2020. National Standard of the Russian Federation. Environmental protection. Recultivation of disturbed and oil-polluted lands. Terms and definitions" (approved and put into effect by Order of Rosstandart No. 731-st dated October 1, 2020) // SPS "Consultant Plus".
3. Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. Compensation for environmental damage: legislative novelties // Lex russica. 2016. No. 8. p. 130 - 140.
4. The Law of the Russian Federation "On Subsoil" dated February 21, 1992 No. 2395-1 (in effect. ed.) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1995. No. 10. St. 823.
5. Land Code of the Russian Federation of October 25, 2001 No. 136-FZ (in effect. ed.) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2001. No. 44. St. 4147.
6. Misnik G.A. Organizational and legal support of land reclamation // Environmental law. 2019. No. 4. pp. 13-16.
7. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated September 14, 2018 No. 309-ES18-13349 in case No. A50-44934/2017 // SPS "Consultant Plus".
8. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated December 7, 2020 No. 306-ES20-16219 in case No. A57-8748/2019 // SPS "Consultant Plus".
9. Rules for land reclamation and conservation, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation No. 800 dated July 10, 2018 "On land reclamation and conservation" // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2018. No. 29. St. 4441.
10. Order of Rosstat "On approval of statistical tools for the organization by the Federal Service for Supervision in the Field of Nature Use of federal statistical monitoring of land reclamation, removal and use of fertile soil layer" dated December 29, 2012 No. 76 // SPS "Consultant Plus".
11. Tikhomirova L.A. Multidimensional activity on recultivation of disturbed lands: features and problems of legal regulation // SPS Consultant Plus. 2014. Prepared for the Consultant Plus system.
12. Federal Law "On the Transfer of lands or land plots from one category to another" dated December 21, 2004 No. 172-FZ (in effect. ed.) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2004. No. 52 (Part 1). Article 5276.
13. Federal Law "On Environmental Protection" dated January 10, 2002 No. 7-FZ (in effect. ed.) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 2. Article 133. According to the text – the Federal Law "On Environmental Protection".
14. Ecology. Legal Encyclopedic Dictionary / Edited by prof. S.A. Bogolyubov M.: NORMA Publishing House, 2000. 448 p.

ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS ON PUBLIC SERVICE: ISSUES OF BRINGING TO RESPONSIBILITY

КАЮШНИКОВА Юлия Евгеньевна,

старший преподаватель кафедры конституционного и административного права
Волгоградский институт управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации.
400005, Россия, Волгоградская обл., г. Волгоград, ул. Гагарина, 8.
E-mail: kayshnikova@yandex.ru;

ОМЕЛЬЧЕНКО Татьяна Александровна,

старший преподаватель кафедры информационных систем и математического моделирования
Волгоградского института управления – филиала
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».
400005, Россия, Волгоградская обл., г. Волгоград, ул. Гагарина, 8.
E-mail: omelchenkotanya@mail.ru;

KAYUSHNIKOVA Yulia Evgenyevna,

Senior lecturer of the department of constitutional and administrative law of the Volgograd Institute of Management –
a branch of the federal state budgetary educational institution
of higher education «Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation».
400005, Russia, Volgograd region, Volgograd, Gagarin st., 8.
E-mail: kayshnikova@yandex.ru;

OMELCHENKO Tatiana Aleksandrovna,

Senior Lecturer of the Department of Information Systems and Mathematical Modeling
Volgograd Institute of Management – branch of the Federal state Budgetary educational institution of Higher Education
"Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation" Volgograd.
400005, Russia, Volgograd region, Volgograd, Gagarin st., 8.
E-mail: omelchenkotanya@mail.ru

Краткая аннотация: Ответственность, к которой привлекаются государственные служащие за нарушение установленных законом запретов и ограничений, напрямую связана с институтами дисциплинарной и административной ответственности. Исследование правового механизма запретов и ограничений для государственных служащих и его отражение на мерах дисциплинарной и административной ответственности – актуальное и важное направление в современной науке административного права. В настоящей статье авторами изучается сущность и назначение запретов и ограничений в сфере деятельности государственных служащих; определяются основные проблемы применения запретов и ограничений в законодательстве о государственной службе и характеризуется порядок привлечения государственных служащих к ответственности за нарушение запретов и ограничений.

Abstract: The responsibility to which civil servants are involved for violating the prohibitions and restrictions established by law is directly related to the institutions of disciplinary and administrative responsibility. The study of the legal mechanism of prohibitions and restrictions for civil servants and its reflection on measures of administrative and disciplinary responsibility is an urgent and important direction in the modern science of administrative law. In this article, the authors study the essence and purpose of prohibitions and restrictions in the field of activity of civil servants; the main problems of the application of prohibitions and restrictions in the legislation of the civil service are determined and the procedure for holding civil servants accountable for violating prohibitions and restrictions is characterized.

Ключевые слова: запреты, ограничения, дисциплинарная ответственность, административная ответственность государственных служащих, государственная служба.

Keywords: prohibitions, restrictions, disciplinary responsibility, administrative responsibility of civil servants, civil service.

Для цитирования: Каюшникова Ю.Е., Омельченко Т.А. Запреты и ограничения на государственной службе: вопросы привлечения к ответственности // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 87-90. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_87.

For citation: Kayushnikova Yu.E., Omelchenko T.A. Prohibitions and restrictions on public service: issues of bringing to responsibility // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 87-90. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_87.

Статья поступила в редакцию: 27.11.2022

В настоящее время правовая наука и правоприменительная практика не содержит однозначного определения запретов в сфере государственной службы. Однако, исходя из сути запретов установленных в законодательстве, можно сформулировать их отличительное свойство. Оно заключается в том, что государственный служащий в связи с прохождением государственной службы не вправе осуществлять указанные в законе действия. Кроме того, запреты являются важнейшим элементом административно правового статуса государственных служащих, который отличает их от негосударственных.

Н.С. Гончарук дает следующее определение, «запрет - это способ правового регулирования, который представляет собой государственно-властное веление, указывающее на недопустимость определенного поведения под угрозой наступления ответственности»[1, с. 112].

Также Н.С. Маленин отметил, что «правовые запреты приобретают важнейшее значение в системе законодательства. Внешне запрет может казаться недемократической формой регулирования, в действительности является правовым средством осуществления свободы поведения, поскольку представляет полную и равную для всех свободу за пределами запрета»[2, с. 46].

Как мы понимаем, государство обращается к правовым запретам в том случае, если защита интересов государства и общества от различного рода негативных последствий, порождаемых возможными неправомерными действиями государственного служащего, ставится в качестве одной из основных задач.

Проводя анализ, можно сказать, что если рассматривать определение «дисциплинарный проступок», содержащееся в законодательстве, как виновное неисполнение служебных обязанностей, то возникает вопрос «почему установленные запреты не образуют его состав?» К примеру, законодатель установил требование к государственному служащему, согласно которому он должен воздержаться от получения вознаграждения выдаваемого физическими и юридическими лицами (ссуды, подарки, денежное вознаграждение и т.п.).

Стоит заметить, что существует легальный «обход» запрета, т.к. рядом законов предусмотрена возможность получить подарок на следующих условиях: Максимальная цена- три тысячи рублей; выдан на официальном (протольном) мероприятии или командировке.

Таким образом, мы можем сказать, что административные запреты, связанные с режимом государственной деятельности, представляют собой своего рода, закрепленные различными нормативными актами, правовые предписания. Именно они препятствуют лицу, обладающему статусом государственного служащего, совершать действия ненадлежащего служебного характера, которые приводят к различным негативным последствиям.

Однако отсутствие единой юридически закрепленной дефиниции порождает научные дискуссии по поводу ее правильного толкования и применения, что является однозначным поводом для дальнейших исследований. Связь запретов и ограничений с государственной службой проявляется в обеспечении эффективного исполнения государственным служащим собственных обязанностей, что, без всяких сомнений, исключает возможность злоупотребления полномочиями и пристрастность в принятии управленческих решений.

Таким образом, ограничения подразумевают под собой своего рода субъективные и объективные обстоятельства, при которых гражданин не может быть принят на должность государственного служащего, а государственный служащий не может находиться на соответствующей должности[3, с. 24].

В различной литературе приводится два основных качества работника в сфере государственного управления: способность фактически выполнять трудовые функции, как осознанные, целесообразные и волевые действия; способность приобретать, изменять и прекращать субъективные права и юридические обязанности в связи с реализацией своей способности к труду.

Стоит отметить, что ошибочно рассматривать ограничения как дискриминацию в трудовых отношениях, поскольку в сфере государственной службы они представляют собой необходимый элемент, отражающий особенности служебно-профессиональной деятельности.

Несмотря на активное развитие и внушающий перечень запретов и ограничений, предусмотренных для государственных служащих, все еще остается наиболее актуальная проблема разграничения, а также проработки законодательства в их эффективном применении.

Наиболее подходящим поводом для анализа, на наш взгляд, является пренебрежительное отношение к понятию «дисциплинарный проступок», которое появилось в законодательстве относительно недавно. Наряду с его составом, возникли новые нормативные конструкции, связанные с государственной службой (запреты и ограничения).

Служебное законодательство большинства органов государственной власти, в силу возлагаемых на него должностных обязанностей, приравнивает к числу общих ограничений: отказ лица от оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну и иную охраняемую законом тайну; представление подложных документов или заведомо ложных сведений (включает непредставление или представление заведомо ложных сведений о доходах, обязательствах имущественного характера и имущества).

Иная ситуация складывается с запретами распространяемыми на государственных служащих, т.к. в основном законе они являются базовыми и в тоже время применяются к военной службе и государственной службе иных видов.

По итогу изучения проблематики государственной сферы деятельности, мы можем заметить существенные попытки законодателя привести к единообразию запреты и ограничения, установленные на уровне государственного управления. Тем не менее, законодательство «старого времени», регулирующее служебные отношения, не совсем соответствует такому подходу к проблеме. В связи с чем, многие правоведы указывают на необходимость дифференциации запретов и ограничений, применяемых к руководителям государственных органов[1, с. 28].

На современном этапе развития сущность проблемы заключается в том, что дополнительные нормы такого характера распространяются на служащих правоохранительных органов по аналогии со служащими, которые имеют специальные звания данных органов[5, с. 125].

Нынешнее законодательство нуждается в переработке различных норм, поскольку отсутствие единой системы запретов и ограничений для государственных служащих приводит к противоречиям и юридическим пробелам. Как известно, официальное подтверждение юридического факта совершения государственным служащим правового деликта является фундаментальной основой для привлечения к ответственности за нарушение соответствующих запретов и ограничений, в отношении которых проводится исследование.

Для юридической идентификации потенциальных нарушений, совершаемых государственным служащим, существует процедура, которая требует служебной проверки. Проверка реализуется на основании докладной записки, рапорта и иного документа, полученного от уполномоченного лица кадровой службы.

Если государственный служащий признает факт нарушения, с его согласия возможно применение взыскания в упрощенной форме. Для привлечения к ответственности подготавливаются такие документы, как: доклад подразделения кадровой службы; объяснение государственного служащего в письменной форме.

Стоит обратить внимание, что упрощенный порядок не предусмотрен в случае увольнения, причиной которого является утрата доверия. При оформлении акта о наложении дисциплинарного взыскания немаловажно учитывать: характерные особенности правонарушения; тяжесть совершенного правонарушения; были ли соблюдены иные запреты и ограничения, а также требования об урегулировании конфликта интересов; результаты исполнения должностных обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции.

Привлечение к ответственности должностных лиц возможно в том случае, если со дня поступления информации о правонарушении не прошло шесть месяцев, а также со дня его совершения – три года (ч. 3 ст. 59.3 Закона о государственной гражданской службе, ч. 4 ст. 193 ТК РФ). Уже после, непосредственно, составления акта копия вручается нарушителю в течении 5 дней.

Таким образом, за несоблюдение запретов и ограничений предусмотрена ответственность, определяемая в зависимости от вида правонарушения. Сравнительно устойчивое направление в сфере наказаний за нарушение запретов состоит в том, что такие санкции представляют собой: дисциплинарное взыскание; штраф; возмещение убытков; лишение свободы (с учетом степени тяжести нарушений)

Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов предусматривает: замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии.

На сегодняшний день, Министерством труда России установлены рекомендации, согласно которым приоритетным значением обладает обзор практики привлечения к ответственности государственных служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции[6]. В связи с этим необходимо обратить внимание на некоторые случаи, когда государственный служащий не может быть привлечен к ответственности. Так, на основе правоприменительной практики было установлено, что применение взысканий недопустимо:

- если сотрудник не смог выполнить обязательства вследствие непреодолимой силы;
- если в справке ошибочно указаны сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (при допущении ошибок и неточностей, допущенных государственным органом или иной организацией в выданных служащему документах, на основании которых им заполнялась справка;
- если служащий самостоятельно обнаружил в представленных им справках не отраженные или не полностью отраженные сведения;
- если справка заполнена служащим в ином, не общепринятом, орфографическом порядке, при котором сохраняется смысловое содержание данных.

Как мы видим, основным законом и соответствующими рекомендациями нормативных актов предусмотрены четкие правила и порядок привлечения государственного служащего к ответственности. Однако в отношении нарушения запретов действует лишь возможность расторжения контракта. В такой ситуации представитель нанимателя не способен дифференцировать последствия нарушения, т.к. имеется всего два варианта исхода – увольнение либо оставление на службе. Из логических соображений можно сказать, что должностные лица получившие подарки разной с разной стоимостью находятся в равном положении.

Также прослеживаются недостатки в плане регламентации процедуры привлечения к ответственности государственного служащего. Исходя из общих правил, до применения взыскания представитель нанимателя должен получить от сотрудника объяснения в письменном виде, но в тоже время нет отсутствует юридически зафиксированная обязанность первого на такие действия.

В связи с этим, полагаем, что на практике сформирован подход, согласно которому обязательное истребование объяснения вытекает из общих норм законодательства.

В настоящее время сформировалась позиция, согласно которой в системе видов ответственности традиционно доминирует именно дисциплинарная. М.Б. Добробаба утверждает, что «значение данного вида юридической ответственности для государства, общества и отдельных государственных служащих трудно переоценить, поскольку с помощью дисциплинарной ответственности могут быть решены как некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, так и обеспечения прав и интересов государственных служащих»[7, с. 42].

Меры административной ответственности более объективны, однако государственные служащие ограничиваются лишь таким средством, как дисциплинарное взыскание. Нельзя сказать с уверенностью о высокой эффективности наказаний, даже с учетом того, что оба варианта ответственности предполагают наличие должностного лица, их применяющего.

На основе данных фактов возникает вопрос о существующей конкуренции мер дисциплинарного и административного воздействия на нарушителей в сфере государственного управления. И способность данных видов ответственности выполнять карательную и превентивную функцию в случае нарушения будет являться основным аспектом соотношения [8, с. 64]. В частности, мерами административно-правовой ответственности обеспечивается соблюдение запретов как государственными служащими, так и гражданами уволенными с государственной службы. Примером может послужить запрет на разглашение информации с ограниченным доступом, за которое предусмотрено наказание в виде штрафа (Статья 13.14 КоАП РФ)[9].

Стоит подчеркнуть, что многие сторонники применения мер административной ответственности к государственным служащим апеллируют к такому административному наказанию, как дисквалификация[10, с. 13]. На практике выбор дисциплинарных мер обусловлен тем, что применения мер иного вида влечет значительные последствия. Тем не менее, в законодательстве не выявлены нормы, которые бы позволили определить юридически верный способ воздействия на исполнение обязанностей государственного служащего, что создает для работодателя право индивидуально оценивать проступки. Такой подход не всегда позволяет обеспечить справедливое и эффективное воздействие на нарушителя, т.к. самостоятельность работодателя в вопросе привлечения к конкретному виду ответственности не согласуется с признаками объективности и предполагает избирательность.

Как уже говорилось ранее, сущность существующих положений на данный момент неопределенна: с одной стороны они отражают базовые публично-правовые обязанности государственных служащих, пренебрежение которыми влечет дисциплинарную ответственность, а с другой

выносят нарушения запретов и ограничений, как самостоятельное основание прекращения контракта. Это однозначно создает неоднородность в правоприменительной практике и впоследствии снижает эффективность превентивной деятельности. В связи с этим появляется необходимость создания мер, которые бы не позволяли субъекту государственного управления проявлять излишнюю строгость к конкретным нарушителям.

Однако если не брать во внимание возможную тождественность запретов и дисциплинарных проступков, в таком случае сроки увольнения могут не применяться, т.е. расторжение контракта возможно вне зависимости от времени, прошедшего с момента нарушения запрета.

Следуя из этого, мы видим, что административная и дисциплинарная ответственность выступают в качестве особых юридических механизмов в сфере государственной службы, и, учитывая реалии нашего времени, второй вид ответственности нуждается в конкретизации. Данное мнение подтверждается:

- 1) необходимостью издания специального нормативного акта о дисциплинарной ответственности государственных служащих;
- 2) необъективностью альтернативных мер ответственности;
- 3) недостатком публичности мер дисциплинарной ответственности;
- 4) отсутствием единых принципов реализации ответственности;
- 5) открытостью перечня дисциплинарных проступков.

Таким образом, можно сделать вывод, что изучаемые виды ответственности не должны противопоставляться друг другу, а напротив, дополнять. В дальнейшем, при совершенствовании законодательства, стоит принимать во внимание объективное представление о разграничении проступков и нарушений, соответствующих конкретной мере ответственности. Именно императивность и формальная определенность запретов и ограничений препятствует дальнейшему расширительному толкованию. Тем не менее, нормы закона о государственной гражданской службе создают весьма полезную базу для формирования кадрового состава, поскольку деятельность его держится на очевидных общепризнанных принципах. Однако в настоящее время, данный закон нуждается в переработке, т.к. существующие пробелы и противоречия, связанные с такой категорией как запреты и ограничения, оказывают крайне негативное влияние на выбордопустимой меры ответственности.

Мы считаем, что стоит разработать методы единого толкования понятий существующих в современном законодательстве, для более удобного и продуктивного осуществления деятельности государственных служащих.

Библиография:

1. Гончарук Н. С. Специфика противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы российской федерации с использованием административно-правовых механизмов // Среднерус. вестн. общественных наук. 2016. № 1. С. 110–114.
2. Костенков М. В., Куракин А. В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. - М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2017. - 127 с.
3. Прокофьев, С. Е. Государственная и муниципальная служба: учебник и практикум для вузов / С. Е. Прокофьев, Е. Д. Богатырев, С. Г. Еремин. - М.: Издательство Юрайт, 2022. - 56 с.
4. Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. N 3. С. 28.
5. Аникин С.Б., Агафонова Н.Ю., Воробьева Д.С. Вопросы правового регулирования деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. N 6. С. 125.
6. Письмо Минтруда России от 21.03.2016 N 18-2/10/P-1526 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс»
7. Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование): монография / М. Б. Добробаба, А. Ю. Соколов. - М.: Юрлитинформ, 2017. - 135 с.
8. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018 - №2 (254) - С. 64
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. - 2002. - № 1 (часть I). - Ст. 1
10. Крылова К. П., Дядюн К. В. Механизмы регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации // Актуальные проблемы юриспруденции: сб. ст. по материалам VIII междунар. науч. - практ. конф. Новосибирск, 2018. № 3. С. 10–14.

References:

1. Goncharuk N. S. Specifics of countering corruption in the system of the state civil service of the Russian Federation using administrative and legal mechanisms // Srednerus. vestn. social sciences. 2016. No. 1. pp. 110-114.
2. Kostenkov M. V., Kurakin A.V. Administrative prohibition as a means of countering corruption in the public service system. - M.: Unity-Dana: Law and Law, 2017. - 127 p.
3. Prokofiev, S. E. State and municipal service: textbook and workshop for universities / S. E. Prokofiev, E. D. Bogatyrev, S. G. Eremin. - M.: Yurayt Publishing House, 2022. - 56 p.
4. Khabibulina O.V. On the question of types of prohibitions for civil servants of the Russian Federation // Administrative law and process. 2016. N 3. P. 28.
5. Anikin S.B., Agafonova N.Yu., Vorobyeva D.S. Issues of legal regulation of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation // Bulletin of the Saratov state Law Academy. 2017. N 6. p. 125.
6. Letter of the Ministry of Labor of Russia dated 21.03.2016 N 18-2/10/P-1526 // The document was not published. SPS "ConsultantPlus"
7. Dobrobaba M. B. Service-tort disciplinary legal relations (administrative and legal research): monograph / M. B. Dobrobaba, A. Y. Sokolov. - M.: Yurлитinform, 2017. - 135 p.
8. Channov S.E. Disciplinary and administrative responsibility of state and municipal employees: issues of efficiency // Journal of Russian Law. 2018 - No. 2 (254) - p. 64
9. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30.12.2001 No. 195-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2002. - No. 1 (part I). - Article 1
10. Krylova K. P., Dyadyun K. V. Mechanisms of conflict of interest regulation in the state civil service of the Russian Federation // Actual problems of jurisprudence: collection of articles based on the materials of the VIII International Scientific. - practical conf. Novosibirsk, 2018. No. 3. pp. 10-14.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА «НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ» PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTE «REGULATORY LEGAL ACTS OF FEDERAL EXECUTIVE BODIES»

ЛУБЕННИКОВА Светлана Александровна,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин института истории и права
ФГБОУ ВО «Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова».
655017, Республика Хакасия, г. Абакан, проспект Ленина, 90.
E-mail: luben_wa@mail.ru;

LUBENNIKOVA Svetlana Alexandrovna,

Candidate of Legal Sciences, associate professor
Associate Professor, Department of State-Legal Disciplines, Institute of History and Law,
FSBEI HE «Khakass State University named after N. F. Katanova».
655017, Republic of Khakassia, Abakan, Lenin Avenue, 90.
E-mail: luben_wa@mail.ru

Краткая аннотация: В статье анализируются существующие подходы к понятию, признакам нормативного правового акта федеральных органов исполнительной власти. Рассматриваются виды нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Обосновывается необходимость комплексного законодательного регулирования нормативных правовых актов: понятия, признаков, видов.

Abstract: The article analyzes the existing approaches to the concept, signs of a regulatory legal act of federal executive bodies. Types of regulatory legal acts of federal executive bodies are considered. The need for comprehensive legislative regulation of regulatory legal acts is justified: concepts, signs, types.

Ключевые слова: нормативные правовые акты, федеральные органы исполнительной власти, государственная регистрация, оспаривание, суд.

Keywords: regulatory legal acts, federal executive bodies, state registration, challenge, court.

Для цитирования: Лубенникова С.А. Проблемы правового регулирования института «нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти» // *Аграрное и земельное право*. 2022. № 12(216). С. 91-93. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_91.

For citation: Lubennikova S.A. Problems of legal regulation of the Institute "Regulatory legal acts of federal executive bodies" // *Agrarian and Land Law*. 2022. No. 12(216). pp. 91-93. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_91.

Статья поступила в редакцию: 15.12.2022

Нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти (далее НПА) являются главным инструментом в регулировании общественных отношений. Это форма государственного управления, через них государство выражает свою волю. Понятие, признаки НПА достаточно хорошо освещены в теории права, в основном, они схожи. Но правовая доктрина для правовой системы России не является источником права. Казалось бы, при такой хорошей изученности вопроса, на уровне нормативно-правового регулирования, не все так благополучно и не существует определенной стройной концепции под названием «Нормативный правовой акт». Хотя теоретики давно говорят о том, что возникла необходимость в принятии единого федерального закона, где все вопросы, связанные с НПА, будут освещены. Действующее законодательство не раскрывает понятие и признаки НПА, хотя оперирует понятием «нормативный правовой акт». Это негативно сказывается на понимании в условиях увеличения массива нормативных правовых актов. Единообразное понимание этих вопросов должностными лицами публичных органов власти повысит эффективность государственного управления. Тем более, в теории государственного управления требуется применять единообразные технологии и подходы, принципы, должны быть единые методики, в том числе и в отношении главного инструмента управления – НПА.

В 2000-х годах активно обсуждался проект федерального закона о НПА. В 2004 году проект Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» отклонили и новые проекты не были представлены. В проекте Федерального закона № 96700088-2 [5] фиксировалось понятие НПА, данное наукой, была представлена иерархия НПА, виды НПА. В странах СНГ подобные НПА приняты и действуют уже более 10 лет. Что самое интересное, регионы опережают Российскую Федерацию, принимая собственные законы о НПА.

Если обратиться к истории вопроса, то признаки НПА были уже сформулированы в Постановлении Государственной Думы РФ 1996 года [1], Постановлении Пленума Верховного Суда РФ 2007 года, 2018 года, Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ 2013 года [10].

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (утратило юридическую силу) [11] и Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 [12] дают одинаковую характеристику признакам нормативных правовых актов, но определение не формулируют.

Это следующие признаки: «издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений». В Постановлении 2018 года перечень видов субъектов, имеющих право издавать НПА шире, включаются НПА иных органов и уполномоченных организаций. В связи с этим, понятие НПА расширяется, так

как не только органы публичной власти уполномочены издавать НПА. Также в Постановлениях Пленума Верховного Суда РФ указывается на последствия признания судом НПА недействующим – это исключить его из системы правового регулирования в полном объеме или частично.

Выработанные судебной практикой определения используются длительно, являются апробированными, рекомендуются к использованию судам, так и органам публичной власти. Но судебная практика, также не является источником права, необходим ФЗ о НПА.

В проекте Федерального закона № 96700088-2 «О НПА РФ» предлагалось также определение, обзорно проект был рассмотрен в статье Бошно С.В. Это определение было подвергнуто критике из-за его не завершенности и Бошно С.В. предложила: «НПА - письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме органом государственной власти, местного самоуправления или их должностным лицом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, введение в действие, прекращение или приостановление действия общеобязательных предписаний, распространяющихся на неопределенный круг лиц, рассчитанных на многократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений» [8, С. 15]. Но в этом определении не учтен субъект, не относящийся к органам публичной власти, который наделен полномочиями по принятию НПА.

Почему суды занимаются формулировкой категорий, которые должны быть введены законодателем? Конечно, это связано и с отсутствием законодательного определения, а основным является - наделение суда полномочиями по проведению судебного контроля за законностью НПА в рамках главы 21 КАС РФ, главы 23 АПК РФ. У суда возникает необходимость в таком разъяснении, так как при приеме дела в производство, надо действительно убедиться, что проверяемый акт является нормативным, в ином случае будут действовать другие главы КАС по проверке уже правомерности деяний должностных лиц органов публичной власти. Проверка на нормативность оспариваемого НПА проводится на этапе приемки дела в производство и, действительно, выявляют, что акт не является нормативным: по содержанию таковым не является, то есть распространяет свое действие не на неопределенный круг лиц, подлежит однократному применению, не содержит норму права. Можно предположить, что трудности по определению акта как нормативного могут возникнуть только в отношении актов, которые не требуют государственной регистрации Минюстом РФ. По сути, акты, которые прошли государственную регистрацию Минюстом РФ, такого нарекания не должны вызывать, так как проводится квалифицированная правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза. Основные нарушения по применению Постановления Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009, выявленные Минюстом России: акты, которые поступили на государственную регистрацию, не подлежат регистрации; нарушается компетенция субъектов - издавались акты, которые выходили за пределы их компетенции; нарушены процедуры принятия НПА [9, С. 43]. На основании сложившейся практики судов рекомендовано органам публичной власти пользоваться, все-таки, понятием НПА, которое дано в Постановлении Пленума ВС РФ № 50.

Процесс принятия НПА федеральных органов законодательной власти (ФЗ, ФКЗ) урегулирован Конституцией РФ, порядок опубликования и вступления в действие определен Указом Президента. Если рассматривать правовое регулирование положений о разработке, принятии, вступление в юридическую силу НПА федеральных органов исполнительной власти (далее – НПА ФОИВ), то здесь, регулирование осуществляется подзаконными нормативными правовыми актами и к основным актам даются дополнительные разъяснения. Существует Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763, Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 (далее Постановление № 1009) [3]. К Постановлению № 1009 даются разъяснения Минюста России в Приказе от 23.04.2020 № 105 [4]. До издания действующего Разъяснения Минюста России действовали Разъяснения, которые были утверждены Приказом Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 [6]. То есть применение норм Постановления № 1009 нуждается в дополнительном разъяснении, и первое разъяснение вышло только спустя 10 лет после принятия Постановления № 1009. Схожесть этих разъяснений в том, что существует настоятельная необходимость в пояснении для ФОИВ понятия и признаков НПА. В первом Разъяснении указывалось, чтобы пользовались понятием сформулированным в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД. Во втором Разъяснении дается ссылка на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50.

Но эти Разъяснения не снимают вопросов об определении правовой природы нормативных документов – правой или не являющийся таковой. Эти моменты требуют определения, так как, если это НПА, то ФОИВ надо применять Постановление № 1009 при издании правового акта. По названию нормативного акта это также сложно определить, хотя Постановление № 1009 ориентирует на форму вида НПА. Но в Постановлении № 1009 и в Разъяснениях к нему отсутствует раскрытие содержания видов НПА ФОИВ, в каких случаях тот или иной вид принимается, дается только их перечень: постановление, приказ, правило, инструкция, положение. В Положениях о ФОИВ также нет указания на то - какие виды актов должны издавать эти органы. Как показала практика самый распространенный вид по принятию акта – это приказ, что обусловлено историческим развитием правотворчества. Если обратиться к Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 [2], то им установлено, что нормативно-правовое регулирование осуществляется федеральными министерствами, то есть только они могут принимать НПА. Но по факту регулирование может осуществляться и федеральными агентствами, и федеральными службами, если им это полномочие делегируется в Положении о них, что зачастую и закреплено. В НПА можно также встретить формулировки о том, что регулирование может осуществляться соответствующим органом государственной власти, который осуществляет нормативно-правовое регулирование этой сферы. А это и есть, согласно Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314, федеральное министерство, но в некоторых случаях, оказывается, что регулирование осуществляется или агентством, или службой. Исследователи подсчитали, что одна треть ведомств выполняют нормативные функции, которые им не свойственны по Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 [9, С. 40].

Соответственно, требует регулирование вопрос о видах НПА ФОИВ, их характеристики, структуре, отличии друг от друга, о субъекте, который принимает тот или иной вид акта, иначе не понятно - для чего введено это видовое многообразие НПА.

Также много вопросов возникает о проведении государственной регистрации НПА внутриведомственного характера, потому что они не

обладают характеристикой – распространение на неопределенный круг лиц, но тем не менее Минюст РФ производит их регистрацию. Этот аспект рассмотрен Аленкиным Н.Е., отмечается, что необходимо отказаться от практики регистрации подобных актов, что снизит расходы бюджета и это не повлияет на их качество, так как существуют иные механизмы государственного контроля [7].

Таким образом, в отношении НПА ФОИВ на уровне подзаконных актов сложилась правовая база регулирования положений о правилах подготовки, государственной регистрации, о порядке опубликования, о порядке вступления в юридическую силу. Хотя вопросы, связанные с признаками нормативности акта, так и не решены на уровне правового регулирования, а только даются ссылки на судебную практику и остаются предметом рассмотрения для суда по правилам главы 22 КАС РФ в порядке оспаривания НПА, и предметом правовой экспертизы Минюста РФ, когда принимается решение о государственной регистрации акта. Конечно, такой подход не совсем верен и надо более четко определить критерии нормативности правового акта на уровне законодательного регулирования, также определить содержание видов НПА ФОИВ.

Библиография:

1. Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 11.11.1996 № 781-II ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1996. - № 49. - Ст. 5506.
2. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 09.03.2004 № 314; в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 20.11.2020 № 719 // Рос. газ. - 2004. - 12 март.; Рос. газ. - 2020. - 23 ноябр.
3. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 13.08.1997 г. № 1009; в ред. Постановления Правительства Рос. Федерации от 02.06.2022 № 1005 // Рос. газ. - 1997. - 21 авг.; <http://www.pravo.gov.ru> [Официальный интернет-портал правовой информации] (Дата публикации: 02.06.2022).
4. Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105 [Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>] (Дата публикации: 27.04.2020).
5. О нормативных правовых актах Российской Федерации: (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 11.11.1996): проект Федерального закона № 96700088-2 // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.12.2022).
6. Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Приказ Минюста Рос. Федерации от 04.05.2007 № 88 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 14.05.2007 № 9449); в ред. Приказа Минюста Рос. Федерации от 26.05.2009 № 155 (утратило силу) // Рос. газ. - 2007. - 24 мая; Рос. газ. - 2009. - 05 июня.
7. Аленкин, Н.Е. О правовой природе внутриведомственных нормативных документов / Н.Е. Аленкин // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 2022. - № 2. - С. 100 - 123.
8. Бошно, С.В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы / С. В. Бошно // Право и современные государства. - 2015. - Выпуск номер 2. - С. 7 - 22.
9. Уманская, В.П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография / В. П. Уманская, Ю.В. Малеванова. - Москва: Норма, 2020. - 176 с.
10. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 30.07.2013 № 58 (утратило силу) // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). - 2013. - 06 сент.
11. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29.11.2007 № 48 (утратило силу) // Рос. газ. - 2007. - 08 дек. 2007.; Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. - 2008. - № 1.
12. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 25.12.2018 № 50 // Рос. газ. - 2019. - 15 янв.

References:

1. On appeal to the Constitutional Court of the Russian Federation: Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of 11.11.1996 No. 781-II of the State Duma/Sobr. legislation Ros. Federations. - 1996. - № 49. - Art. 5506.
2. On the system and structure of federal executive bodies: Presidential Decree Ros. Federation of 09.03.2004 No. 314; ed. Presidential Decree Ros. Federations from 20.11.2020 No. 719/Ros. gas. - 2004. - March 12.; Grew up. gas - 2020. - November 23.
3. On the approval of the Rules for the preparation of regulatory legal acts of federal executive bodies and their state registration: Resolution of the Government of Ros. Federation of 13.08.1997 No. 1009; ed. Resolution of the Government of Ros. Federations of 02.06.2022 No. 1005/Ros. gas. - 1997. - Aug. 21; <http://www.pravo.gov.ru> [Official Internet Portal of Legal Information] (Publication Date: 02.06.2022).
4. On the approval of clarifications on the application of the Rules for the preparation of regulatory legal acts of federal executive bodies and their state registration: Order of the Ministry of Justice of Russia dated 23.04.2020 No. 105 Official Internet Portal of Legal Information <http://www.pravo.gov.ru> [Official Internet Portal of Legal Information] (Publication date: 27.04.2020).
5. On regulatory legal acts of the Russian Federation: (ed., Adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation in the first reading 11.11.1996): Draft Federal Law No. 96700088-2/[Electronic Resource]. Access from the ConsultantPlus legal system (date of appeal: 12.12.2022).
6. On the approval of Clarifications on the application of the Rules for the preparation of regulatory legal acts of federal executive bodies and their state registration: Order of the Ministry of Justice Ros. Federation of 04.05.2007 No. 88 (Registered with the Ministry of Justice of the Russian Federation 14.05.2007 No. 9449); ed. Order of the Ministry of Justice Ros. Federation dated 26.05.2009 No. 155 (expired) // Ros. gas. - 2007. - May 24; Grew up. gas. - 2009. - June 05.
7. Alenkin, N.E. On the legal nature of internal regulatory documents/N.E. Alenkin//Bulletin of Moscow University. Series 11. Right. - 2022. - № 2. - S. 100-123.
8. Boshno, S.V. Law on regulatory legal acts: past, present and prospects/S.V. Boshno/Law and modern states. - 2015. - Issue number 2. - S. 7-22.
9. Uman'skaya, V.P. Public administration and public service in modern Russia: monograph/V.P. Uman'skaya, Yu.V. Malevanova. - Moscow: Norma, 2020. - 176 s.
10. On some issues arising in judicial practice when arbitration courts consider cases of challenging regulatory legal acts: Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of Ros. Federation No. 58 of 30.07.2013 //Economy and Life (Accounting Appendix). - 2013. - Sept. 06.
11. On the practice of consideration by the courts of cases on challenging regulatory legal acts in full or in part: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ros. Federation of 29.11.2007 No. 48 (expired) //Ros. gas. - 2007. - Dec. 08, 2007; Supreme Court Bulletin Ros. Federations. - 2008. - № 1.
12. On the practice of considering cases by courts on challenging regulatory legal acts and acts containing explanations of legislation and having regulatory properties: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ros. Federations from 25.12.2018 No. 50//Ros. gas. - 2019. - Jan. 15.

DOI 10.47643/1815-1329_2022_12_94

УДК 342.71

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА УПРОЩЕННОГО ПОРЯДКА ПРИБРЕТЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Legal regulation of the institute of the simplified procedure for acquiring citizenship of the Russian Federation

КУРЛЫШЕВ Андрей Олегович,

магистрант Юридической школы Дальневосточного федерального университета.

690922, Россия, г. Владивосток, ул. Суханова, 8.

E-mail: kurlyshev.ao@students.dvfu.ru;

ЯКОВЛЕВ Дмитрий Гамлетович,

магистрант Юридической школы Дальневосточного федерального университета.

690922, Россия, г. Владивосток, ул. Суханова, 8.

E-mail: iakovlev.dg@students.dvfu.ru;

Kurlyshev Andrey Olegovich,

Magistracy student, Law School, Far Eastern Federal University.

690922, Russia, Vladivostok, Sukhanova str., 8.

E-mail: kurlyshev.ao@students.dvfu.ru;

Yakovlev Dmitry Gamletovich,

Magistracy student, Law School, Far Eastern Federal University.

690922, Russia, Vladivostok, Sukhanova str., 8.

E-mail: iakovlev.dg@students.dvfu.ru

Краткая аннотация. Статья посвящена исследованию правового регулирования института упрощенного порядка приобретения гражданства Российской Федерации, задачами исследования являлись оценка динамики изменений правового регулирования, выявлению сложившейся системы правового регулирования названного института, выявление проблем и путей их решения. Правовое регулирование рассматриваемого института осуществляется на международном уровне, уровне Федерального закона и Указа Президента РФ, делается вывод о наличии дублирующей системы регулирования, приводятся плюсы и минусы такого подхода к определению категорий лиц, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Рассматриваются некоторые проблемы упрощенного порядка приобретения гражданства Российской Федерации и перспективы их решения: заключение фиктивных браков для обхода общего срока проживания на территории Российской Федерации, невостребованность некоторых категорий и отсутствие у них реальной связи с государством. Рассматривается и оценивается тенденция законодателя по пересмотру действующих норм, касающихся категорий лиц, обладающих правом на прием в гражданство в упрощенном порядке, а также возможные варианты их изменений. Оценка дается по критерию понимания гражданства, как устойчивой связи лица и государства, сформулированному Конституционным Судом РФ.

Abstract. The article is devoted to the study of the legal regulation of the institute of the simplified procedure for acquiring citizenship of the Russian Federation, the objectives of the study were to assess the dynamics of changes in legal regulation, to identify the existing system of legal regulation of the named institute, to identify problems and ways to solve them. The legal regulation of the institution in question is carried out at the international level, at the level of federal law and decree of the President of the Russian Federation, it is concluded that there is a duplicate regulatory system, the pros and cons of such an approach to determining categories of persons eligible for admission to citizenship of the Russian Federation in a simplified manner are given. Some problems of the simplified procedure for acquiring citizenship of the Russian Federation and the prospects for their solution are considered: the conclusion of fictitious marriages to circumvent the general period of residence on the territory of the Russian Federation, the lack of demand for some categories and their lack of a real connection with the state. The tendency of the legislator to revise the current norms concerning categories of persons entitled to citizenship in a simplified manner, as well as possible options for their changes, is considered and evaluated. The assessment is given according to the criterion of understanding citizenship as a stable connection between a person and the state, formulated by the Constitutional Court of the Russian Federation.

Ключевые слова. Гражданство Российской Федерации, упрощенный порядок приобретения гражданства, гражданин Российской Федерации, иностранные граждане, Президент Российской Федерации, Указ Президента Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации.

Keywords. Citizenship of the Russian Federation, simplified procedure for acquiring citizenship, citizen of the Russian Federation, foreign citizens, President of the Russian Federation, Decree of the President of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation.

Для цитирования: Курлышев А.О., Яковлев Д.Г. Правовое регулирование института упрощенного порядка приобретения гражданства Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 94-96. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_94.

For citation: Kurlyshev A. O., Yakovlev D. G. Legal regulation of the institute of the simplified procedure for acquiring citizenship of the Russian Federation // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 94-96. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_94.

Статья поступила в редакцию: 21.12.2022

Актуальность совершенствования института упрощенного порядка приобретения гражданства РФ основывается на целях, поставленных в Концепции миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы [1]: повышение социально-экономического развития России и качества жизни ее населения, обеспечение безопасности государства, демографическое развитие, поддержание межнационального и межрелигиозного мира и иное.

Упрощенный порядок приобретения гражданства РФ — это облегченная процедура приобретения гражданства РФ иностранными гражданами и апатридами, без соблюдения требований для приобретения гражданства РФ на общих основаниях, в зависимости от имеющихся у данных лиц жизненных обстоятельств, которые учитываются государством, как юридически значимые [2, с. 25]. Рассмотрев изменения Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» за последние несколько лет [3], можно выделить тенденцию законодателя увеличивать перечень лиц, обладающих правом обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке.

Так, только в 2020 году было внесено несколько изменений в статью 14 [4], после которых право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке получили иностранец или апатрид, временно или постоянно проживающие на территории Российской Федерации, если они состоят в браке с гражданином РФ, проживающим на территории Российской Федерации, и имеют в браке общих детей или же имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство РФ и проживающего на территории Российской Федерации.

Кроме того, Президент РФ обладает полномочием в гуманитарных целях определять категории иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке, к примеру, Указ Президента РФ от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» [5] давал право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке гражданам Украины, Донецкой Народной Республики или Луганской Народной Республики и лицам без гражданства, постоянно проживающим на этих территориях. К слову, когда в 2022 году указанные территории стали частью Российской Федерации – в соответствии со ст. 5 Федерального конституционного закона от 04.10.2022 № 5 «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» [6], был применен институт оптации. Со дня принятия в РФ ДНР и образования в составе РФ нового субъекта граждане ДНР, граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживавшие на этот день на территории ДНР или ранее постоянно проживавшие на указанной территории и выехавшие из ДНР в РФ, в т. ч. через территории третьих государств, а также их несовершеннолетние дети приобретают гражданство РФ в результате признания их гражданами РФ при условии принесения Присяги гражданина РФ. Аналогичные нормы имеются в Федеральных конституционных законах, посвящённых трём другим территориям.

Также перечень дополняется Указом Президента РФ от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» [7], к примеру, предоставляется право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ лицам без гражданства, родившимся и постоянно проживавшим на территориях Республики Крым и г. Севастополя, выехавшим за пределы указанных территорий до 18 марта 2014 г., а также их детям, в том числе усыновленным (удочеренным), супругам и родителям. Примечательно, что в обоих указах утвержден иной пакет необходимых документов, представляющихся вместе с заявлением.

На практике выходит, что Президентом РФ могут устанавливаться категории лиц, которые полностью или частично уже отнесены законом к лицам, имеющим право в упрощенном порядке получить гражданство РФ, однако правила приема для них будут иными. Мы можем наблюдать, что создается дублирующая система подзаконного регулирования приема в гражданство РФ, что, с одной стороны, может привести к затруднению применения и правильного понимания норм и огромному потоку лиц по приёму в гражданство, с другой стороны, такая система более мобильна, позволяет предоставлять права на прием в гражданство в условиях быстроменяющейся геополитической обстановки, что, на наш взгляд, перевешивает минусы и как показала политическая ситуация в 2022 году, способна оперативно решать задачи, связанные с защитой суверенитета и целостности России.

Помимо закона о гражданстве и указов Президента РФ категории лиц, имеющих право приобрести гражданство РФ в упрощенном порядке, устанавливают международные договоры, к примеру Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (Москва, 26 февраля 1999 г.) [8].

Можно констатировать: правовое регулирование приема в гражданство РФ в упрощенном порядке представляет собой трёхуровневую систему, состоящую из международных договоров, федерального законодательства и указов Президента.

Вышеупомянутый Федеральный закон несмотря на изменения подвергается критике после использования статистического метода, использованного в исследовании Никитиной Е.Е.: «Совершенно не работают нормы п. «ж», «з» и «и» части 2 ст. 14 закона о гражданстве, введенные (вместе с нормами п. «е» ч. 2 указанной статьи) с целью оказать влияние на качество миграционного потока и повысить инвестиционную привлекательность Российской Федерации. За все время действия указанных норм не было принято ни одного лица по указанным основаниям. И только в 2018 г. (за первую половину) было принято 20 человек на основании п. «и» ч. 2 ст. 14 Закона о гражданстве (квалифицированные специалисты)» [9, с. 33]. Пункт «б» также можно подвергнуть критике, потому что такое положение (состояние не менее трех лет в браке с гражданином РФ, проживающим на территории Российской Федерации) порождает фиктивные браки иностранных граждан и граждан РФ, направленных лишь на получение гражданства в обход общего порядка и пятилетнего срока проживания. Согласно статистике, публикуемой Министерством внутренних дел РФ, число лиц, в отношении которых принято решение о приобретении гражданства Российской Федерации за 2021 год - 735 385, а за 2020 - 656 347 [10], что говорит об активной политике приема в гражданство РФ, однако, к сожалению, отчеты статистики последних лет не указывают количество лиц, получивших гражданство по отдельным основаниям, указанных в нормативно-правовых актах.

Государственной Думой РФ 05.04.2022 был принят в первом чтении законопроект № 49269-8 [11], вносящий изменения в рассматриваемый федеральный закон, он решает некоторые из поднятых проблем, а именно исключил категорию лиц, имеющую право на упрощенное приобретение гражданства РФ - инвесторов и квалифицированных специалистов, соответствующие положения закона о гражданстве не были востребованы на практике и не подразумевают наличие у иностранного гражданина реальной связи с Российской Федерацией. Предлагается изменить пункт «б» ч. 2 ст. 14, право приобретения гражданства РФ в упрощенном порядке предоставляется для супругов, имеющих общего ребенка, что искоренит практику фиктивных браков с иностранными гражданами.

На наш взгляд, такие изменения полезны, поскольку соответствуют пониманию гражданства в том смысле, в каком его понимал Кон

ституционный Суд РФ в Постановлении от 4 октября 2016 г. N 18-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" в связи с жалобой А.Г. Оленева" [12], т.е. в рамках наличия подлинной и реальной связи с территорией, выражения явного стремления лица к установлению такой связи, территориального происхождения, а не формальной связи.

Библиография:

1. Указ Президента РФ "О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы" от 31 октября 2018 г. N 622 [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/70188244/> (дата обращения: 18.12.2022)
2. Воронина Н. А. Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке: проблемы и перспективы / Н. А. Воронина // Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 1. С. 24–28.
3. Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/184539/> (дата обращения: 18.12.2022)
4. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства" от 24 апреля 2020 г. N 134-ФЗ [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/73946435/> (дата обращения: 18.12.2022)
5. Указ Президента РФ "Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке" от 24 апреля 2019 г. N 183 [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/72229888/> (дата обращения: 18.12.2022)
6. Федеральный конституционный закон "О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики" от 04.10.2022 N 5-ФКЗ [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428188/ (дата обращения: 18.12.2022)
7. Указ Президента РФ "Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке" от 29 апреля 2019 г. N 187 [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/72236792/> (дата обращения: 18.12.2022)
8. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (Москва, 26 февраля 1999 г.) [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/1155105/> (дата обращения: 17.12.2022)
9. Никитина Е. Е. Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации / Е. Е. Никитина // Журнал российского права. 2019. №7. С. 30–42.
10. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2021 года: сайт МВД РФ. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/deyatelnost/statistics/migracionnaya/> (дата обращения: 17.12.2022).
11. Законопроект "О гражданстве Российской Федерации" № 49269-8 [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/49269-8> (дата обращения: 17.12.2022).
12. Постановление Конституционного Суда РФ "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" в связи с жалобой А.Г. Оленева" от 04.10.2016 N 18-П [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205491/ (дата обращения: 16.12.2022).

References:

1. Ukaz Prezidenta RF "O koncepcii gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii na 2019 - 2025 gody" ot 31 oktjabrja 2018 g. N 622 [Jelektronnyj resurs] URL: <https://base.garant.ru/70188244/> (data obrashhenija: 18.12.2022)
2. Voronina N. A. Priem v grazhdanstvo Rossijskoj Federacii v uproszhennom porjadke: problemy i perspektivy // Mezhdunarodnyj zhurnal konstitucionnogo i gosudarstvennogo prava. 2020. № 1. S. 25.
3. Federal'nyj zakon "O grazhdanstve Rossijskoj Federacii" ot 31 maja 2002 g. N 62-FZ [Jelektronnyj resurs] URL: <https://base.garant.ru/184539/> (data obrashhenija: 18.12.2022)
4. Federal'nyj zakon "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "O grazhdanstve Rossijskoj Federacii" v chasti uproszhenija procedury priema v grazhdanstvo Rossijskoj Federacii inostrannyh grazhdan i lic bez grazhdanstva" ot 24 aprelya 2020 g. N 134-FZ [Jelektronnyj resurs] URL: <https://base.garant.ru/73946435/> (data obrashhenija: 18.12.2022)
5. Ukaz Prezidenta RF "Ob opredelenii v humanitarnyh celjah kategorij lic, imejushhih pravo obratit'sja s zajavlenijami o prieme v grazhdanstvo Rossijskoj Federacii v uproszhennom porjadke" ot 24 aprelya 2019 g. N 183 [Jelektronnyj resurs] URL: <https://base.garant.ru/72229888/> (data obrashhenija: 18.12.2022)
6. Federal'nyj konstitucionnyj zakon "O prinjatii v Rossijskiju Federaciju Doneckoj Narodnoj Respubliki i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub#ekta - Doneckoj Narodnoj Respubliki" ot 04.10.2022 N 5-FKZ [Jelektronnyj resurs] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428188/ (data obrashhenija: 18.12.2022)
7. Ukaz Prezidenta RF "Ob otdel'nyh kategorijah inostrannyh grazhdan i lic bez grazhdanstva, imejushhih pravo obratit'sja s zajavlenijami o prieme v grazhdanstvo Rossijskoj Federacii v uproszhennom porjadke" ot 29 aprelya 2019 g. N 187 [Jelektronnyj resurs] URL: <https://base.garant.ru/72236792/> (data obrashhenija: 18.12.2022)
8. Soglasenie mezdu Respublikoj Belarus', Respublikoj Kazahstan, Kyrgyzskoj Respublikoj i Rossijskoj Federacii ob uproszhennom porjadke priobretenija grazhdanstva (Moskva, 26 fevralja 1999 g.) [Jelektronnyj resurs] URL: <https://base.garant.ru/1155105/> (data obrashhenija: 17.12.2022)
9. Nikitina E.E. Zakonodatel'stvo o grazhdanstve i sovershenstvovanie migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2019. №7. S. 33.
10. Svodka osnovnyh pokazatelej dejatel'nosti po migracionnoj situacii v Rossijskoj Federacii za janvar' - dekabr' 2021 goda: sajт MVD RF. [Jelektronnyj resurs]. URL: <https://мвд.рф/deyatelnost/statistics/migracionnaya/> (data obrashhenija: 17.12.2022).
11. Zakonoproekt "O grazhdanstve Rossijskoj Federacii" № 49269-8 [Jelektronnyj resurs]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/49269-8> (data obrashhenija: 17.12.2022).
12. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF "Po delu o provere konstitucionnosti chasti 1 stat'i 4 Federal'nogo konstitucionnogo zakona "O prinjatii v Rossijskiju Federaciju Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novyh sub#ektov - Respubliki Krym i goroda federal'nogo znachenija Sevastopolja" v svjazi s zhaloboj A.G. Oleneva" ot 04.10.2016 N 18-P [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205491/ (data obrashhenija: 16.12.2022).

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ LEGAL ASPECTS OF THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE TECHNOLOGIES TO ENSURE THE FOOD SECURITY OF THE COUNTRY

МОХОВ Артем Юрьевич,

ассистент кафедры конституционного и административного права
Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС.
400005, Россия, Волгоградская обл., г. Волгоград, ул. Гагарина, 8.
E-mail: aumohov@mail.ru;

АБЕЗИН Денис Александрович,

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного и административного права
Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС.
400005, Россия, Волгоградская обл., г. Волгоград, ул. Гагарина, 8.
E-mail: abezind-da@ranepa.ru;

Mokhov Artem Yurievich,

Assistant of the Department of Constitutional and Administrative Law
Volgograd Institute of Management - branch of RANEPA.
8 Gagarina str., Volgograd, Volgograd region, 400005, Russia.
E-mail: aumohov@mail.ru;

Abezind Denis Alexandrovich,

PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law
Volgograd Institute of Management - branch of RANEPA.
8 Gagarina str., Volgograd, Volgograd region, 400005, Russia.
E-mail: abezind-da@ranepa.ru

Краткая аннотация: в статье исследованы основные направления правового регулирования использования технологий искусственного интеллекта в деятельности по обеспечению продовольственной безопасности страны. Основным преимуществом применения искусственного интеллекта в агропродовольственной сфере является способность анализировать большие объемы информации о состоянии используемых в аграрном производстве природных ресурсов, сельскохозяйственной техники. С точки зрения права обосновывается экономическое стимулирование применения основанного на использовании искусственного интеллекта «точного земледелия», а также предоставление доступа к единой государственной системе мониторинга состояния земельных ресурсов для всех заинтересованных товаропроизводителей.

Abstract: the article explores the main directions of legal regulation of the use of artificial intelligence technologies in activities to ensure the country's food security. The main advantage of using artificial intelligence in the agro-food sector is the ability to analyze large amounts of information about the state of natural resources and agricultural machinery used in agricultural production. From the point of view of law, economic incentives are justified for the use of "precision farming" based on the use of artificial intelligence, as well as providing access to a unified state system for monitoring the state of land resources for all interested producers.

Ключевые слова: аграрное право, цифровое сельское хозяйство, искусственный интеллект, точное земледелие, продовольственная безопасность.

Keywords: agricultural law, digital agriculture, artificial intelligence, precision farming, food security.

Для цитирования: Мохов А.Ю., Абезин Д.А. Правовые аспекты использования технологий искусственного интеллекта в целях обеспечения продовольственной безопасности страны // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 97-100. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_97.

For citation: Mokhov A. Yu., Abezind D. A. Legal aspects of the use of artificial intelligence technologies to ensure the food security of the country // Agrarian and Land Law. 2022. No. 12(216). pp. 97-100. http://doi.org/10.47643/1815-1329_2022_12_97.

Статья поступила в редакцию: 20.11.2022

Вне зависимости от уровня социально-экономического развития стран постсоветского пространства, проблема продовольственного обеспечения своих граждан сохраняет большое значение как для повседневного практического применения соответствующих мер органами публичной власти, так и для разработки стратегий, формирования адекватной ситуации в агропромышленном комплексе и потребностям населения нормативного регулирования. При отходе от командно-административной системы управления народным хозяйством, существовавшей в социалистической системе, правительства стран столкнулись с необходимостью одновременного гарантирования своим гражданам базового набора благ и условий, необходимых для достойного существования, одновременно со взятием на себя обязательств по обеспечению принципов рыночной экономики – в том числе, и в аграрной сфере. Как справедливо отмечается в теории, система управления продовольственным снабжением и сельским хозяйством встала перед необходимостью решения новых проблем – от дефицита продуктов питания к распределению земельных ресурсов между частными производителями, обеспечению и контролю качества пищевой продукции [1, с. 166].

Свое влияние на состояние продовольственной безопасности оказали беспрецедентные ограничения, связанные с пандемией коронавируса и вызванный ими глобальный системный экономический кризис. Как отмечает Всемирная продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, пандемия, выступив в сочетании с внутригосударственными конфликтами и существовавшими экономическими проблемами,

обострила проблему глобальной продовольственной безопасности, поставив под угрозу способность семьи приобретать продукты питания, самостоятельно участвовать в производстве сельскохозяйственной продукции, развивать свой бизнес, преодолевать негативное воздействие окружающей среды и изменение климата [2, с. 85].

Соответственно, всё большую актуальность для государства приобретают разработка и внедрение механизмов повышения эффективности сельскохозяйственного производства в изменяющихся условиях, определение текущего состояния продовольственной безопасности страны, рисков и угроз надлежащему продовольственному снабжению своих граждан. Применение информационных технологий – в частности, технологий искусственного интеллекта (далее – ИИ) – представляется существенным подспорьем в совершенствовании существующих и формировании новых механизмов регулирования продовольственной безопасности государства, надлежащего правового регулирования использования информационных систем в аграрной сфере.

ИИ рассматривается в специальных исследованиях как наделённая «здоровым смыслом» вычислительная система, способная не только мыслить, но и самообучаться, комплексно, в соответствии с определённой логикой, получать и обрабатывать полученную информацию. Основным «преимуществом» использования ИИ выступает его изначальная – в силу технических возможностей, несопоставимых со степенью выносливости и утомляемости человека – сопоставлять и анализировать на непрерывной основе значительные объёмы данных. Исследование информации, выработка на её основе прогнозов развития ситуации имеет огромное значение для отраслей экономики – в том числе, и для сельского хозяйства. Несмотря на то, что, на первый взгляд, аграрное производство представляет собой какую-то «традиционную» сферу деятельности человека, неизменную из поколения в поколение и имеющую веками сложившийся цикл производства, современные тенденции информационных процессов оказывают всё большее влияние на интенсификацию выращивания продукции растениеводства и животноводства, пищевую промышленность [2].

На сегодняшний день сельское хозяйство большинства современных развитых стран подвержено влиянию двух тенденций, во многом взаимоисключающих:

- практически стопроцентная задействованность в аграрном производстве пригодных для сельского хозяйства площадей (как в собственности личных и фермерских хозяйств, так и в собственности крупных агропромышленных предприятий);
- необходимость производства большего, в сравнении с предыдущими годами, количества сельскохозяйственного сырья – что, в свою очередь, обуславливается не только возросшими потребностями населения, но и повышением объёмов экспортируемого продовольствия (так, отмечается, что в Российской Федерации по итогам 2020 г. впервые в современной истории экспорт сельскохозяйственного сырья (прежде всего, зерновых) превысил его импорт [3, с. 33]). Соответственно, перед производителями, а также перед государством, как основным субъектом отношений в сфере продовольственной безопасности, гарантирующим права граждан на качественные и доступные продукты питания, а также интересы свободного развития отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей, остро обозначается задача интенсификации существующего аграрного производства, повышения эффективности использования земли и иных природных ресурсов в сельском хозяйстве – с обязательным соблюдением требований по охране окружающей среды, направленностью на обеспечение социального благополучия населения.

Информационные технологии приобретают в этой связи повышенное значение, поскольку они позволяют достичь высокой эффективности существующих производственных мощностей в сельском хозяйстве – за счёт замены ручного труда, сокращения времени на отдельные операции путём автоматизации и алгоритмизации однотипных действий, а также указания субъектам аграрного сектора на наиболее уязвимые места в производственном процессе, возможности для удешевления работ и выращивания больших объёмов сельхозпродукции. ИИ, в свою очередь, позволит структурировать используемые в отдельной отрасли (или на отдельном предприятии) технологические средства, предлагая на основе исследуемых данных типовые модели действий и способы решения возникающих проблем, придавая тем самым общую «направленность» всем применяемым технологиям, способствуя взаимосвязи между производственными процессами.

На основе анализа научных исследований [4,5], характеризующих основные направления применения информационных средств в аграрной сфере, можно выделить несколько групп технологий ИИ, в той или иной степени используемых сельскохозяйственными товаропроизводителями:

- роботизация управления сельскохозяйственной техникой (тракторы, комбайны) с использованием спутниковой навигации и электронных карт;
- расчёт закономерностей роста растений и развития сельскохозяйственных животных, определение способов и объёмов необходимого ухода на конкретных участках (в результате обработки данных);
- собственно автоматизация мелиоративных процедур (полив, устранение сорных растений), кормления и ухода за животными;
- осуществление контроля состояния сельскохозяйственной техники, на основе которого при помощи предиктивной аналитики осуществляется прогнозирование возникающих проблем в эксплуатации, что позволяет в дальнейшем заложить средства и трудовые ресурсы на ремонт оборудования;
- установление взаимосвязи беспилотных летательных аппаратов, спутников с «наземными» механизмами – с целью обоснованного анализом состояния конкретных участков земли внесения удобрений и агрохимикатов.

Таким образом, в обобщённом виде результат применения ИИ в производственном процессе представляет собой цепочку действий, позволяющих субъекту аграрной сферы не только определить в «реальном времени» состояние находящихся в его пользовании ресурсов и степень эффективности их использования, но и спрогнозировать будущий урожай, в целом оценить экономическую и экологическую обоснован-

ность своего поля, фермы, рассчитать минимально необходимое для получения большей прибыли вложение средств. Вполне возможной представляется ситуация, когда на основе полученных данных фермер сделает вывод о принципиальной нерентабельности его текущего производства (или существующих объемов), необходимости перехода к иному типу сельскохозяйственной деятельности (например, на основе обработанной информации о возможности получить большой урожай бахчевых культур на своём земельном участке перейти от овощеводства именно к бахчеводству).

Применение ИИ на практике позволит в перспективе не только решить вопросы повышения продуктивности сельхозпроизводства, но и одновременно обеспечить рациональный режим использования природных ресурсов фермерами, сократить негативное воздействие на окружающую среду. Так, с использованием технологий т.н. «точного» (или «умного») земледелия (анализа состояния используемых земельных участков за счёт обработки информации о состоянии почвы, прогнозов погоды и средней урожайности, здоровья растений путём деления используемой земли на отдельные зоны и их исследования) решается проблема переизбытка вносимых удобрений; осуществляется переход к «точечному» удобрению земель, наиболее в этом нуждающихся [6, с. 67].

Таким образом, формируемый на основе ИИ комплексный подход к таким традиционным для сельскохозяйственного производства операциям, как орошение или борьба с вредителями, позволяет оптимизировать затраты фермерских хозяйств и агропромышленных комплексов, экономически обосновать использование в растениеводстве не только сельскохозяйственной техники, но и спутников, дронов – как источников данных для принятия управленческих решений. Повышенную значимость в такой ситуации приобретает вопрос доступа к информационным системам всех без исключения участников аграрных отношений. Как отмечается в современных исследованиях, применение технологических средств, а также обобщение данных на основе ИИ не имеет практического смысла при малом объёме данных – требуется получить большое количество информации о состоянии почв, степени их использования, иных характеристик, различающихся во времени и пространстве [7, с. 117].

Комплексность информатизированного подхода в сельском хозяйстве предопределяет повышенные затраты на само получение требуемых для «умного» сельского хозяйства сведений. В пределах одного сезона, и даже на одном достаточно крупном поле может постоянно изменяться погода, всегда есть вероятность появления новых вредителей, болезней растений. Следовательно, доступ к дорогостоящим системам контроля и анализа состояния производственных ресурсов может стать непосильным бременем для мелких фермерских хозяйств – что, в свою очередь, уже нарушает принципы свободной конкуренции в сельскохозяйственной отрасли, переход инициативы к наиболее крупным агропромышленным комплексам, которые, в силу своих финансовых возможностей, исключительно распоряжаются информационными системами и методами ИИ в обработке их данных, монополизируя тем самым «рынок» высокотехнологичного аграрного производства за счёт повышения и без того значительных доходов. Предотвращение подобной ситуации видится, прежде всего, в создании единой государственной системы интеллектуального мониторинга состояния сельскохозяйственных ресурсов – прежде всего, земельных. В этой связи представляется интересным опыт Германии, где за счёт средств Федерального министерства экономики и энергетики развивается инициатива специальной программы обеспечения сельскохозяйственных производителей необходимыми данными о состоянии земель на основе средств дистанционного мониторинга (спутников и дронов), осуществляемого в рамках государственного экологического контроля [8, с. 35]. При использовании технологий ИИ подобная система позволяет оптимизировать процессы мелиорации и борьбы с вредителями.

На наш взгляд, доступ сельскохозяйственных товаропроизводителей к таким информационным продуктам необходимо регламентировать на нормативном уровне – прежде всего, путём стимулирования, предоставления налоговых льгот (льгот на оплату арендной платы – в случае, если используемый земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности). Одновременно с этим, необходимо дополнительно поощрять товаропроизводителей, самостоятельно внедряющих дополнительные системы информатизированного контроля состояния производства, использующих системы «точного земледелия», автоматизирующих подобные процессы в животноводстве. Несмотря на то, что на сегодняшний день такие субъекты являются, скорее, исключением из правил, развитие единой информационной системы мониторинга состояния природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве, в перспективе позволит существенным образом решить вопросы интенсификации аграрной сферы, развития экспортных связей, предоставления гражданам доступа к доступному ассортименту экологических продуктов питания. В этой связи интересным представляется опыт Республики Кипр, где в рамках эксперимента была установлена взаимосвязь между состоянием почв и степенью их увлажнения, и на основе алгоритма ИИ был составлен график «интеллектуального» полива кустов клубники – с одновременным повышением урожайности и сокращением расхода поливной воды на 10 % [9, с. 26].

Таким образом, использование технологий искусственного интеллекта в целях продовольственной безопасности страны имеет комплексное значение, обусловленное не только требованиями интенсификации сельскохозяйственного производства. Результаты обработки больших массивов сведений на основе алгоритмов ИИ позволяют оптимизировать затраты в растениеводстве и животноводстве. Кроме того, уже на стадии сбыта продукции субъекты аграрной сферы приобретают возможность получать актуальную информацию о состоянии цен на рынке, активнее участвовать в сбытовых связях. На нормативном уровне алгоритмы ИИ в целях продовольственной безопасности необходимо закрепить в виде принципа «поддержки внедрения информационных технологий» в базовом законе о государственной поддержке сельского хозяйства, гарантировать доступ к единой информационной системе мониторинга состояния используемых в сельском хозяйстве природных ресурсов для всех участников аграрных отношений, экономически стимулировать субъектов, внедряющих инструменты ИИ в производство сельскохозяйственных культур и продуктов питания. Только на основе такого подхода возможно стабильно поддерживать состояние продовольственной безопасности, одновременно связанное с экономической независимостью страны на внешнем и верховенством на внутренних рынках, предоставлением гражданам доступа к качественным продуктам питания, созданием условий для развития частной инициативы в аграрной сфере.

Библиография:

1. Анисимов А. П., Попова О. В. Правовое регулирование использования технологий ГМО в сельском хозяйстве США, Китая и ЕС: сравнительно-правовой аспект // Парадигмы управления, экономики и права. 2021. № 2. С. 165–172.
2. Белхароев Х. У. Правовые проблемы и механизмы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации (история и современность) // Хозяйство и право. 2022. № 4. С. 82–89.
3. Шарапова Н. В., Шарапова В. М., Шарапов Ю. В. Применения информационных технологий в сельском хозяйстве // Международный сельскохозяйственный журнал. 2021. Т. 64, № 5. С. 32–35.
4. Patricio D. I., Rieder R. Computer vision and artificial intelligence in precision agriculture for grain crops: A systematic review // Computers and electronics in agriculture. 2018. No 153. Pp. 69–81.
5. Скворцов Е. А. Перспективы применения технологий искусственного интеллекта в сельском хозяйстве региона // Экономика региона. 2020. Т. 16. № 2. С. 563–576.
6. Потоцкая Л. Н., Новикова Н. А. Аграрные инновации трансфера технологий за рубежом // Инновационная деятельность. 2022. № 2. С. 64–70.
7. Lezoche M., Hernandez J. E., del Mar Eva A. Diaz M. Agri-food 4.0: A survey of the supply chains and technologies for the future agriculture // Computers in Industry. 2020. No 117. Pp. 103–187.
8. Уколова Н. В., Шиханова Ю. А., Потоцкая Л. Н. Совершенствование организационно-экономических методов активизации процесса трансфера технологий в сельском хозяйстве // Экономика сельского хозяйства России. 2021. № 6. С. 33–37.
9. Kuosmanen, T., How big is the bioeconomy? Reflections from an economic perspective. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. 51 p.

References:

1. Anisimov A. P., Popova O. V. Legal regulation of the use of GMO technologies in agriculture in the USA, China and the EU: comparative legal aspect // Paradigms of management, economics and law. 2021. No. 2. pp. 165-172.
2. Belkharoev H. U. Legal problems and mechanisms of ensuring food security of the Russian Federation (history and modernity) // Household and law. 2022. No. 4. pp. 82-89.
3. Sharapova N. V., Sharapova V. M., Sharapov Yu. V. Applications of information technologies in agriculture // International Agricultural Journal. 2021. Vol. 64, No. 5. pp. 32-35.
4. Patricio D. I., Rieder R. Computer vision and artificial intelligence in precision agriculture for grain crops: A systematic review // Computers and electronics in agriculture. 2018. No. 153. Pp. 69-81.
5. Skvortsov E. A. Prospects of application of artificial intelligence technologies in agriculture of the region // The economy of the region. 2020. Vol. 16. No. 2. pp. 563-576.
6. Pototskaya L. N., Novikova N. A. Agrarian innovations of technology transfer abroad // Innovative activity. 2022. No. 2. pp. 64-70.
7. Lezoche M., Hernandez J. E., del Mar Eva A. Diaz M. Agri-food 4.0: A survey of the supply chains and technologies for the future agriculture // Computers in Industry. 2020. No. 117. Pp. 103-187.
8. Ukolova N. V., Shikhanova Yu. A., Pototskaya L. N. Improvement of organizational and economic methods of activating the process of technology transfer in agriculture // The economics of agriculture in Russia. 2021. No. 6. pp. 33-37.
9. Kuosmanen, T., How big is the bioeconomy? Reflections from an economic perspective. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. 51 p.