

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

И.о. заведующего
кафедрой
доктор юрид. наук,
профессор
О.Ю. Винниченко

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

магистерская диссертация

ЗАЩИТА ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

40.04.01. Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения

Комарова Ирина Петровна

Научный руководитель
доцент кафедры теоретических
и публично-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент

Кириллов Дмитрий Александрович

Рецензент
Генеральный директор общества с
ограниченной ответственностью
«Топ Лигэл Консалтинг»

Когошвили Николай Гогиевич

Тюмень
2021 год

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ИНТЕРЕСА В НАУКЕ ПРАВА.....	9
§ 1.1. ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА В НАУКЕ И ПРАВЕ	9
§ 1.2. ВИДЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ, ОХРАНЯЕМЫХ ПРАВОМ.....	16
§ 1.3. ФОРМЫ И СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ.....	25
ГЛАВА 2. ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ	32
§ 2.1. ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ.....	32
§ 2.2. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПОРЯДКЕ ОТДЕЛЬНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ	49
§ 2.3. ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ	57
ГЛАВА 3. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	69
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	75

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

АПК РФ	–	Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации
ГК РФ	–	Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПК РСФСР	–	Гражданский процессуальный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической республики
ГПК РФ	–	Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации
ГрК РФ	–	Градостроительный кодекс Российской Федерации
ЗК РФ	–	Земельный кодекс Российской Федерации
КАС РФ	–	Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
КоАП РФ	–	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
Конституция РФ	–	Конституция Российской Федерации
Президент РФ	–	Президент Российской Федерации
РФ	–	Российская Федерация
СЗ РФ	–	Собрание законодательства Российской Федерации
УК РФ	–	Уголовный кодекс Российской Федерации
ФЗ	–	Федеральный закон
п.	–	пункт (ы)
ст.	–	статья (и)
ч.	–	часть

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Послание Президента РФ отражает сформировавшиеся публичные интересы, которые требуют поиска четких и рациональных путей их реализации. В Послании 2021 года глава государства обозначил в качестве одной из приоритетных задач – повышение качества жизни людей. Как подчеркнул Президент РФ, именно здесь «наши подходы в области охраны окружающей среды носят абсолютно принципиальный характер и ревизии, безусловно, не подлежат» [28]. Нет сомнений, что земля как важнейший компонент окружающей среды, имеет приоритетное значение в жизнедеятельности человека и требует тщательной правовой охраны в соответствии с Конституцией РФ, основными принципами земельного и смежного с ним законодательства. Однако, невозможно осуществить реализацию поставленных целей без принятия компетентными органами публичной власти соответствующих нормативных правовых актов и решений в сфере регулирования земельных отношений. Вместе с тем, немаловажно, чтобы принятые решения не шли в разрез с интересами общества и исключали злоупотребление правом со стороны государства. Именно от соблюдения баланса интересов государства и общества, своевременности принятия необходимых решений, качества принимаемых правовых актов зависит реализация публичных интересов и степень доверия общества к представителям власти. Известно, что принятые органом публичной власти незаконные акты или решения порождают столкновение интересов не только субъектов правоотношения, но и интересов отдельных социальных групп, общества, что вызывает разногласия, споры, конфликты, ведет к нарушению правопорядка. В связи с чем остро встает вопрос о надежной защите публичных интересов в сфере земельных отношений. На сегодняшний день ни законодательство, ни практика не выработали простого, четкого и доступного порядка защиты коллективных, общественных, публичных интересов.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы правовой природы публичного интереса, его влияния на право рассматривались многими учеными в различные исторические эпохи. Основоположником теории «юриспруденции интересов» по праву считается немецкий правовед конца XIX в. Рудольф фон Иеринг, высказавший идею о влиянии социальных интересов на формирование права.

Идея Р. Иеринга долгие годы имела развитие в трудах многих русских ученых в области права дореволюционного периода: Н. М. Коркунова, С.А. Муромцева, М. М. Ковалевского. С середины XX в. концепция законных интересов получает новое развитие в работах И.Б. Новицкого, В.П. Грибанова, А. В. Малько, В. В. Субочева, Ю.А. Тихомирова, Л. В. Тумановой.

В последние годы теории интереса специальные работы посвятили такие ученые, как С.А. Бурмистрова, А. Б. Зеленцов, Э.А. Кузбагаров, М. В. Логунова, Е. Н. Пименова, А. П. Ревякин, Д. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Д.В. Шепелев, Т. С. Яценко и др.

Среди работ, которые посвящены механизмам защиты публичного интереса, можно отметить научные работы Р. Н. Колесова, А. В. Маслакова, Е. В. Михайловой, Е. В. Токаревой, А. В. Ульянов, Е.В. Храмовой. Однако механизмы по защите публично-правовых интересов по поводу охраны и использования земель до настоящего времени в правовой науке мало изучены.

Объект и предмет исследования.

Объектом исследования является институт защиты публичных интересов и его процессуальные формы, применительно к земельным отношениям. Предметом исследования выступает совокупность нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, регулирующих земельные отношения и регламентирующих порядок рассмотрения компетентными органами дел об оспаривании ненормативных правовых актов, порядок обращения в защиту публичных интересов или неограниченного круга лиц в связи с нарушением их законных интересов; отдельные труды и взгляды ученых в области права,

касающихся различных аспектов исследуемой проблемы, а также материалы судебной практики.

Цели и задачи исследования.

Комплексный анализ публично-правовых споров проводится автором данной работы с целью выявления закономерностей, анализ наиболее важных, дискуссионных аспектов проблемы защиты публичных интересов, осмысление предмета защиты, выработки конкретных предложений по совершенствованию законодательства в области осуществления защиты публичных интересов, позволяющих предотвратить или сократить количество разногласий общества и государства в сфере земельных отношений, что позволит снизить нагрузку на суды, сократить расходы бюджетных средств.

На достижение поставленных автором целей направлено решение следующих основных задач:

1. Проанализировать правовую природу категорий «публичный интерес», «защита публичного интереса».
2. Разработать общую классификацию публичных интересов, выделить виды публичных интересов в сфере земельных отношений.
3. Выявить оптимальные формы и способы для защиты публичных интересов в сфере земельных отношений, исследовать наиболее значимые из них.
4. Разработать предложения по совершенствованию механизма взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества с целью защиты публичных интересов в сфере земельных отношений.

Методологическую основу исследования составляют материалистическая диалектика, как универсальный метод мышления, в качестве общенаучных методов исследования применялись: анализ, дедукция, сравнение, гипотетический метод; системный метод научного познания.

Эмпирическая база исследования. В качестве эмпирического материала в работе использовались опубликованная и размещенная в справочных правовых

системах практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов всех звеньев судебной системы Российской Федерации, а также материалы нормотворческой деятельности.

Структура диссертационного исследования соответствует поставленным целям и состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, обозначаются объект и предмет, цель и задачи исследования, его методологическая основа, отражается научная новизна исследования, отмечается теоретическая и практическая значимость исследования.

Глава первая «Теоретические основы исследования публично-правового интереса в науке права».

В первом параграфе «Понятие публичного интереса в науке и праве» содержатся теоретические аспекты исследования категории «публичный интерес». Констатируется, что различные взгляды предопределили существование нескольких теорий правовой природы интереса (субъективной, объективной, объективно-субъективной). Автор придерживается позиции о наличии смешанной природы публичного интереса и предлагает свое определение понятия «публичный интерес».

Во втором параграфе «Вилы публичных интересов, охраняемых правом» анализируются различные классификации видов публичного интереса, имеющие место в науке и праве. Акцентируется внимание на структуре публичного интереса и, исходя из ее элементов, публичные интересы дифференцируются на различные виды. Проводится классификация публичных интересов по отдельной сфере общественных отношений и выделяются виды публичных интересов в сфере земельных отношений.

Обосновывается необходимость в защите публичных интересов путем нормативно-правовой охраны. Автором предложено определение публичного интереса в сфере земельных отношений.

В третьем параграфе «Правовые формы и способы защиты публичных интересов» анализируются правовые формы защиты публичного интереса.

Автор придерживается мнения о существовании двух форм защиты: юрисдикционной и неюрисдикционной, использует указанную дифференциацию применительно к защите публичного интереса в земельных отношениях. Уделяется внимание как приоритетной форме для защиты публичных интересов в земельных отношениях - судебной. Анализируется понятие «защита публичного интереса».

Во второй главе рассмотрены особенности разрешения отдельных категорий земельных публично-правовых споров и указаны недостатки в правовом регулировании земельных отношений в связи с установлением и привлечением к административной ответственности за правонарушения, выявлены некоторые проблемные аспекты процессуального характера, такие как основание для обращения в суд за защитой публичных интересов, срок исковой давности, представительство в суде. Отмечены общественные формы защиты публичных интересов, указаны недостатки в их надлежащем функционировании.

В третьей главе автор освещает тенденции развития действующих и новых концепций, правовых институтов, направленных на защиту публичных интересов и эффективность государственного управления.

В заключении изложены основные выводы проведенного автором диссертационного исследования и предложения по совершенствованию государственного и муниципального управления.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ИНТЕРЕСА В НАУКЕ ПРАВА

§ 1.1. ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА В НАУКЕ И ПРАВЕ

В науке права на протяжении многих столетий уделяется достаточно внимания изучению категории «интерес» и, в частности, публичному интересу, однако, и по сей день ученые-правоведы не пришли к единому мнению о толковании понятия публичного интереса.

Формирование концепции публичного интереса в дореволюционном российском праве начинается с развития в западной юридической науке «юриспруденции интересов»¹, основанной на идее Р. Иеринга о разграничении интересов людей на личный и общественный, право же выступает в роли регулятора общественных отношений по реализации их интересов. Р. Иеринг считал, что интерес общества «составляет то, что выгодно не одному, а всем, на чем все могут сойтись», [78, с.109] соответственно и право он определял как выражение "всеобщих интересов", "осуществленное партнерство индивида с обществом", а «интересы следовательно – это суть жизненные требования» [77, с.83]. Сторонниками данной парадигмы в российской юридической науке конца XIX – начала XX века становятся представители социологического правопонимания: Н. М. Коркунов, С. А. Муромцев, М. М. Ковалевский.

Так, в соответствии с теорией Н. М. Коркунова совокупность интересов отдельных личностей, образующих общество, составляет содержание общественной жизни и формирует право [82, с.36]. Интерес превращается в право «посредством ограничения другого, ему противоречащего интереса, установлением соответствующей обязанности» [83, с.237]. Автор также утверждал, что интересы могут быть неравноценными, «интересы общие естественно предпочитают интересам частным. Например, интересы

¹ Термин «юриспруденция интересов» (Interessenjurisprudenz) в правовой науке ввел немецкий юрист Рудольф фон Иеринг.

государства ценятся выше интересов провинции, общины; интересы общины выше интересов частного лица» [82, с.161]. Идея интересов, лежащих в основе как субъективных прав, так и всей деятельности человека, указывает на его зависимость от внешних условий, в том числе от других людей и общества в целом, а это вынуждает взаимодействовать, искать пути достижения консенсуса. Роль права не сводится просто к разграничению интересов, а позволяет противопоставлять индивидуализм обобществлению, личные права – поглощению правами большинства, уравнивать их, обеспечивая сосуществование, тем самым подчеркивается роль государства в формировании общественного консенсуса [81, с. 42, с.114].

В то же время помимо представлений об интересе как явлении, возникающим исходя из многих факторов (сознания, воли, воспитания, образования, целей) появляется материалистическая концепция права – марксистская теория, – в которой роль в образовании интересов отводилась экономическим (производственным) отношениям и положению человека в таких отношениях (занятие умственным – управленческим либо физическим – производительным трудом). «Государство, – отмечали К. Маркс и Ф. Энгельс, – есть та форма, в которой индивиды, принадлежащие к господствующему классу, осуществляют общие интересы...» [86, с.63].

Теория интереса продолжала развиваться и уже в 1923 году в процессуальных нормах ГК РСФСР [30] закрепляются правовые категории «интерес государства» (ст. 2), «законный интерес» (ст. 5) и «публичный интерес» (ст.95). При этом публичные интересы отождествляются с интересами государства и трудящихся масс [75, с.11, с. 57]. Помимо этого, в нормах земельного законодательства [31] происходит проявление правовой категории «публичный интерес» через призму экономической деятельности. Закрепляется публичный элемент (государственная земельная регистрация), установление которого необходимо «в интересах общегосударственного управления землями,

а также для надобностей различных отраслей народного хозяйства и для ограждения прав и интересов землепользователей» [31].

В эпоху развитого социализма «интересы личности и государства становятся солидарными, гармонически сочетаются, с сохранением за государственными интересами ведущего значения» [90, с.4]. В отмеченный период определяющим фактором социального поведения гражданина и человека выступает преобладание интереса над волей, так как воля поступать определенным образом диктуется интересом. Индивидуальной воле была отведена роль движущего начала, определяющего правовую и социальную активность индивида, объясняющего мотивы его поведения. Поэтому не ставился под сомнение общий вывод, что в случае противоречия индивидуальной воли интересам приоритет принадлежит интересам, имеющим объективное основание.

Таким образом, к началу XX века закрепились научная парадигма, признающая интерес в качестве объективного явления: наличие интереса не зависит от того, что субъект думает о своем интересе. Господствовало понимание интереса как объективно обусловленного явления социально-правовой действительности, являющегося движущей силой деятельности людей.

Постепенно в советском праве представления об интересе менялись, переходя от объективной природы интереса к объективно-субъективному пониманию интереса. Грибанов В. П., придерживаясь теории смешанной природы интереса, считал, что «интерес выступает как предпосылка приобретения, осуществления и защиты субъективных гражданских прав, а субъективное право в свою очередь выступает как правовое средство, обеспечивающее удовлетворение этих интересов» [98, с.8-9].

Современный период, исчисляющийся с начала 90-х годов XX в., начинается с избавления права от идеологических границ, меняется курс развития идей об интересе от исключительно объективного понимания в сторону признания за интересом двойственной природы и предположений,

конституирующих значение субъективного фактора для определения интереса. «Интерес есть единство выражения внутренней индивидуальной сущности человека и отражения объективного мира, определяющего его социальный статус, выраженное в осознанной необходимости удовлетворения сложившихся и развивающихся потребностей в рамках существующих общественных отношений» [85, с. 15], - писали А.В. Малько и В. В. Субочев. При этом приоритет общественных интересов сохраняется за государством, нежели за гражданским обществом.

Одним из первых в современной юридической науке понятие публичного интереса предложил Ю. А. Тихомиров, по мнению которого «публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит неперенным условием и гарантией ее существования и развития» [95, с. 6]. В данном случае «социальная общность» является ключевым элементом в содержании понятия публичного интереса. Именно социальной общностью интерес определяется как публичный, тем самым происходит его отграничение от интереса частного (индивидуального) и общественного, где выразителями интересов признаются отдельные сообщества – корпоративные образования. Если рассматривать публичные интересы в широком смысле, исходя из объема и формы власти, можно сделать вывод о том, что публичные интересы могут быть связаны «социальной общностью» не только в рамках одного государства, но и в глобальном смысле, например, отдельными государствами, межгосударственными объединениями (Евросоюз), международными сообществами (Организация Объединенных Наций, Парламентская Ассамблея Совета Европы), человечеством вообще.

В дальнейшем Ю. А. Тихомиров расширяет понятие публичного интереса и включает в него не только общественные интересы, но и государственные. Л. А. Морозова, не согласившись с такой точкой зрения, отмечает, что в случае, «если государство, его органы исходят исключительно из собственных

интересов, а не из интересов гражданского общества», «само государство объявляется высшим авторитетом в признании тех или иных интересов как общественно значимых», что противоречит созданию условий для формирования демократического и свободного общества. Нельзя не согласиться с мнением Л.А. Морозовой о том, что «общество должно подчинить деятельность государства и его аппарата своим интересам и целям, установить новую систему взаимоотношений между личностью и государством, исходя из принципов верховенства права, отсутствия монополии на власть у какого-либо органа (должностного лица), правового регулирования процедур разрешения спорных и конфликтных ситуаций, общей интеллектуальной культуры анализа возникающих в процессе правового регулирования проблем и т.д.» [88, с. 87-93].

В начале XXI века в России усиливается внимание ученых-правоведов к изучению публичного интереса в связи с введением данной категории в законодательные акты¹. Несмотря на то, что категория «публичный интерес» закреплена в российском законодательстве, определение понятия «публичный интерес» в нормативных актах отсутствует. Чаще всего в законодательстве можно встретить такие правовые категории как «охраняемые законом интересы общества и государства»², «интересы населения муниципальных образований»³, «законные интересы неопределенного круга лиц»⁴.

Применительно к земельным отношениям, категория «публичный интерес» не встречается в нормах ЗК РФ [7]. Но, по мнению автора, публичные интересы выражены через иные категории, например, в ЗК РФ к ним можно отнести «жизненно важные интересы граждан, общества и государства» (ч.1 ст.51 ЗК РФ), «законные интересы коренных малочисленных народов» (ч.9 ст.39.14 ЗК РФ).

¹ Впервые в нормативном правовом акте термин «публичный интерес» упоминался в Федеральном законе от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним» и применялся в качестве основания для принятия органами публичной власти решения об ограничении прав на объекты недвижимости [29]. Также данная правовая категория закреплена в ст. 53 АПК РФ, статьях 152, 152.1, 152.2, 166, 168, 431.1, 1362 ГК РФ [4]

² См. п.2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 [22]

³ См. ч.3 ст. 165 ГрК РФ [6]

⁴ См. ст.40 КАС РФ [8]

Таким образом, обеспеченные правом интересы, с точки зрения правовой цели, зачастую четко не выражены в различных нормативных правовых актах ввиду многогранности публичного интереса. Из чего можно сделать вывод о том, что категория «публичный интерес» является оценочным правовым понятием.

Оценочное правовое понятие — это закрепленные в нормах права понятия, характеризующие наиболее общие свойства разнообразных предметов, явлений, действий, процессов социальной реальности, формально не определенные и специально не конкретизированные законодателем с целью предоставления такой возможности субъекту правоприменения путем свободной оценки в рамках конкретной ситуации [99, с. 24-26].

Как правило оценочные правовые понятия интерпретируются судами высших инстанций путем официального толкования и опубликования различных обзоров судебной практики либо постановлений, разъясняющих применение таких оценочных понятий в той или иной сфере общественных отношений. В связи с этим необходимо отметить разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, содержащиеся в п.75 Постановления №25 от 23.06.2015 г. «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [34]. В данном судебном постановлении раскрывается общее понятие публичных интересов, под которыми понимаются интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Однако перечень основных публичных интересов отражает лишь те сферы жизнедеятельности человека, в которых такие интересы проявляются, но не определяет сущности, содержания термина «публичный интерес», закрепленного во многих нормативных правовых актах.

Анализируя теоретические и практические позиции правоведов, можно сделать выводы о том, что:

1. Публичный интерес, как объективно-субъективное явление, представляет собой, с одной стороны, объективированное выражение

накапливаемых обществом социально-духовных ценностей, передаваемых из поколения в поколение. С другой - субъективная сторона публичного интереса представляет собой отношение обладателя интереса к явлению и состоит из определяющих элементов: желание субъекта, возможность (свобода), цель, нравственность, справедливость, благополучие.

2. Публичный интерес – стремление неопределенного круга лиц: реализовать права, определенные конституцией государства, а значит и признанные народом, обществом; преодолеть несправедливость и превышение пределов власти; достичь общего для всех блага.

3. Публичный интерес - составная часть механизма правового регулирования, выполняющая функцию «двигателя» общественных отношений, фундамента, закладываемого в построение правовых норм и правовых институтов, основы при формировании обоснованных судебных либо административных актов, а значит и является критерием правомерности действий участников общественных отношений. Нарушение публичного интереса влечет деструкцию взаимосвязи права, государства, общества как социальных явлений и неизбежно ведет к возникновению публично-правового спора.

4. Публичный интерес необходимо рассматривать в качестве целевой установки, заложенной в правовую норму, на фактически реализуемые функции государства. Следовательно, публичные интересы являются теми «истинными целями» государства, к осуществлению которых «каждый добросовестный представитель власти всегда стремится или должен стремиться в своей деятельности» [71, с. 97].

Таким образом, из обозначенных признаков публичного интереса, уместно определить публичный интерес как процесс, инициированный и законно осуществляемый субъектом права в целях достижения в жизненно важных сферах общественных отношений общего для неопределенного круга лиц блага, которое состоит из конституционно значимых ценностей.

§ 1.2. ВИДЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ, ОХРАНЯЕМЫХ ПРАВОМ

В настоящее время сформировалось четкое осознание обществом важности правовой охраны публичных интересов в целях общественного и государственного развития, что подтверждается законодательным закреплением защиты публичных интересов в нормах процессуального права и наличием многочисленных судебных актов Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, содержащих разъяснения о сущности и значении публичного интереса при разрешении споров.

Несмотря на то, что природа публичного интереса, как правовой категории, постепенно начала определяться в правотворческой и правоприменительной практике, в науке не разработаны основания классификации публичных интересов. Данная проблема препятствует не только четкому определению понятия рассматриваемой правовой категории, но и оснований и способов защиты публичных интересов.

Следует отметить, что под классификацией в науке понимается совокупность каких-либо понятий, объектов или явлений какой-либо области знания, используемых для установления связей по основанию между соответствующими понятиями, объектами или явлениями. При этом, основанием могут выступать свойства, признаки, отдельные элементы и их связи, присущие классифицируемым предметам.

Основными элементами публичного интереса являются:

- 1) наличие обладателя интереса - заинтересованное лицо,
 - 2) наличие определенного блага - ценности, преимущества;
 - 3) наличие связи между заинтересованным лицом и определенным благом
- содержание публичного интереса.

Приступая к группированию публичных интересов, необходимо начать с того, что интерес – это порожденное его обладателем стремление к получению какого-либо блага. Следовательно, одним из первых оснований классификации публичных интересов является обладатель - субъект публичных интересов.

Если обратиться к законодательным актам, в качестве обладателя публичных интересов выступает коллективный субъект, лицо, не имеющее какой-либо персонификации.

Так, в нормах Конституции РФ субъектом, выражающим общий (публичный) интерес - стремление к достижению общего блага (благополучия и процветания России), - является многонациональный народ Российской Федерации¹. В данном случае, в контексте развития государства, российская нация - сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием² - олицетворяет единение в многообразии и представляет собой нацию-государство.

Учитывая, что Россия является государством, состоящим из многонациональных республик и регионов, этнический состав населения страны характеризуется большим разнообразием. Становится очевидным, что на пути консолидации и национального согласия должны учитываться интересы каждого отдельного народа и нации нашей страны. Препятствия же в реализации этнонациональных интересов могут привести к межнациональным конфликтам, дестабилизации общества. Специфика интересов этнических общностей чаще всего определяется их статусом. Различают разные виды статуса: демографический, культурный, правовой, социально-психологический и др. виды статуса [129]. В этой связи необходимо отметить ст. 69 Конституции РФ и выделить еще несколько субъектов публичных интересов: народы и этнические общности Российской Федерации, в частности, к ним относятся коренные малочисленные народы³ и соотечественники, проживающие за рубежом⁴.

¹ См. преамбулу Конституции РФ [1].

² Пункт «б» ст.4.2 Указа Президента РФ №1666 от 19.12.2012 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [23]

³ См. п.1 ст.1 Федерального закона №82-ФЗ от 30.04.1999 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [19].

⁴ См. ст. 1 Федерального закона №99-ФЗ от 24.05.1999 «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [17].

В нормах процессуального законодательства¹, обеспечивающих судебную защиту публичных интересов, закреплено, лицо имеет право, в предусмотренных законом случаях, выступить в защиту законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Таким образом, законодатель выделяет интересы государства в целом как организации публичной власти в обществе и интересы отдельных частей (территориальных образований) государства: субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Одновременно с этим выделяются и отграничиваются интересы неопределенного круга лиц. Из чего можно сделать вывод о том, что неопределенный круг лиц представляет собой целостную социальную систему, элементами которой выступают люди и социальные группы, общество в целом.

После внесения в ст. 67 Конституции РФ новых поправок, появился еще один субъект публичных интересов – федеральная территория. Федеральная территория не относится к какому-либо конкретному субъекту РФ, является публично-правовым образованием со специфической организацией публичной власти и осуществлением определенной экономической и иной деятельности, направленной на развитие государства.

Если расширить территорию публичных интересов до мирового масштаба, становится очевидным, что «растущая в настоящее время интеграция государств создает ситуацию, в которой крах интересов одного государства в международных отношениях вызывает и поражение интересов другого» [132]. Международное право выражает интересы государств и всего мирового сообщества, указывает путь, следование которому дает им наиболее благоприятные возможности.

Исходя из анализа нормативных правовых актов, можно выделить следующие виды и подвиды публичных интересов:

¹ См. ст. 39 КАС РФ [8], ст. 2 и ст. 230 АПК РФ [3], ст.45 и ст. 47 ГПК РФ [5].

I. Национальные интересы.

1. интересы государства:

- 1.1. интересы Российской Федерации;
- 1.2. интересы субъектов Российской Федерации;
- 1.3. интересы федеральных территорий;
- 1.4. интересы муниципальных образований.

2. интересы общества:

- 2.1. интересы населения;
- 2.2. этнические интересы:
 - 2.2.1. интересы соотечественников;
 - 2.2.2. интересы коренных малочисленных народов;
 - 2.2.3. интересы соотечественников, проживающих за рубежом.
- 2.3. интересы неопределенного круга лиц.

II. Интернациональные интересы:

- 2.1. общие интересы государств;
- 2.2. интересы межгосударственных объединений;
- 2.3. интересы международных организаций.

Классифицировать публичные интересы по виду блага (объекту публичного интереса) достаточно затруднительно по причине большого массива объектов материального и духовного мира, к которым стремится заинтересованное лицо. Поэтому логичнее предложить классификацию публичных интересов, исходя из ключевых видов общественной деятельности, в которых преобладают те или иные блага, имеющие не только ценностный ориентир для развития общества, но и стратегическое направление государственного управления. В связи с этим можно выделить следующие базисные виды публичных интересов: социальные, духовные, экономические, политические и экологические. Следует отметить, что данные виды публичных интересов тесно переплетаются друг с другом, взаимодействуют и, как правило, представляют собой комплекс наиболее важных для государства и общества

интересов. Так, например, в международных экономических отношениях, связанных с поставкой энергоносителей, уровень обеспечения экологического благополучия и безопасности населения страны во многом зависит от политической воли государства.

Стоит обратить внимание, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ №400 от 02.07.2021 г. [24], при анализе публичных интересов, угроз, представляющих опасность этим интересам, законодателем также применена классификация по сферам жизнедеятельности, в соответствии с которой можно выделить наиболее общие виды публичных интересов: безопасность государства и общества в той или иной сфере общественных отношений, устойчивость основ конституционного строя, развитие личности и государства, сохранение национальных ценностей, повышение и приумножение благосостояния общества и государства, стабильность и обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, единство правового и экономического пространства государства, взаимовыгодное международное сотрудничество.

Для определения различных видов публичного интереса по содержанию, необходимо учитывать характер связи между определенным субъектом (заинтересованным лицом) и благом. Данной позиции придерживаются и в научной среде. Так, В. Б. Величко отмечает, что «характер связи между определенным субъектом (заинтересованным лицом) и благом может быть различным, классифицироваться в зависимости от цели - приобретение, обладание, сохранение или избавление от него; от вероятности достижения — неизбежное или при наличии определенных условий, совершения определенных действий, наступления событий, приобретения свойства» [113].

Ранее отмечалось, что публичный интерес представляет собой процесс по достижению общего блага. Известно, что любой процесс требует от субъекта совершения определенных последовательных действий и имеет какую-либо длительность. Например, охрана жизни и здоровья человека осуществляется

путем регулярного обеспечения медицинской помощью, соблюдением общественного правопорядка, сохранения природы; строительство общеобразовательной школы в каком-либо населенном пункте требует материальных и физических затрат на срок до начала эксплуатации социально значимого объекта и т. д. Следовательно, по характеру реализации публичный интерес может быть непрерывным, периодическим, постоянным, бессрочным, долгосрочным, краткосрочным.

Отмечено, что круг лиц, являющихся носителями публичного интереса, обезличен и не дифференцирован по каким-либо признакам. Предполагается, что в такой круг включены лица не зависимо от возраста, национальности, состояния здоровья, гражданства и т. д. Из чего следует, что заинтересованное лицо может являться ограниченным в дееспособности либо недееспособным и не всегда способен осознавать наличие публичного интереса. Например, интерес новорожденного ребенка в охране жизни и здоровья, наличии безопасной окружающей среды. Таким образом, по степени осознанности публичных интересов их носителями возможно выделение осознаваемых публичных интересов и неосознаваемых публичных интересов [121].

В научной литературе ученые различных отраслей права выделяют иные виды публичных интересов, такие как публичные экономические интересы [110], интернациональные интересы [132], публичные экологические интересы [131], публичные интересы в земельных отношениях [109].

Анализ различных классификаций публичных интересов, дает представление о том, что наиболее содержательной по количественной и качественной характеристике публичных интересов, степени значимости для государства и общества является сфера земельных отношений. Это обусловлено тем, что, во-первых, предметом земельных отношений является земля, которая имеет сложную, неоднозначную природу (источник жизни, природный ресурс, объект недвижимого имущества, территория), во-вторых, с землей, как объектом общественных отношений, тесно связаны прямо или косвенно практически все

иные общественные отношения, в-третьих, земля как территория является одним из существенных признаков государства и, соответственно, находится под государственным управлением. Другими словами, земля как источник жизни всего человечества является общим благом для всех. Следовательно, к базовым публичным интересам, связанным с землей, в совокупности и безраздельно можно отнести следующие:

- публичный интерес по использованию земли в качестве неиссякаемого источника жизни;
- публичный интерес по использованию земли для извлечения полезных ресурсов;
- публичный интерес по использованию земли в качестве земельного участка;
- публичный интерес по использованию земли в качестве ресурса для существования государства;
- публичный интерес в охране земли как части природы;
- публичный интерес в охране земли как части окружающей среды;
- публичный интерес в охране земли в качестве имущества.

Наличие значительного количества публичных интересов в сфере земельных отношений требует действенной защиты и наличия достаточного количества правовых средств и способов для их охраны. Следует отметить, что до нарушения интерес является объектом охраны и осуществления, в случае нарушения – объектом защиты при условии законности.

Проведенная систематизация публичных интересов по различным основаниям содействовала выбору средств и способов обеспечения публичных интересов. В силу того, что публичные интересы носят всеобщий характер и по сути определяют правопорядок, следует заключить, что правовые нормы являются наиболее сильным правовым средством, с помощью которых государство, с одной стороны, обеспечивает возможность реализации публичных интересов, создает общие условия, а с другой - устанавливает

ограничения в угоду интересам общества, налагает на всех обязанности, целью которых является осуществление общего блага, общественной безопасности. Одновременно с предоставляемыми возможностями заинтересованным лицам с целью сохранения и поддержания правопорядка в обществе закрепляются различные санкции за отступления от норм в зависимости от меры значения публичного интереса.

Публичные интересы, которые выражены в конституционных нормах, признаются государством в качестве «естественных, равных, неотчуждаемых и защищаемых законом» [84, с. 180-181]. Это презюмирует необходимость в гарантированном правовом обеспечении публичных интересов, «возлагает на государство не только пассивную обязанность воздержания от вмешательства в границы свободы личности, но и активную, выражающуюся в законодательной, управленческой и судебной деятельности, направленной на содействие в осуществлении индивидом принадлежащих ему прав и свобод» [84].

Из чего следует, что реализация публичных интересов невозможна без правовой защиты и защиты правом. Очевидно, что правовая норма в этом случае является той самой формой выражения сущности публичного интереса и одновременно с этим выступает только как промежуточное звено, как «последовательно развертываемое средство в процессе достижения сущностью конечного результата» [125]. Правовые акты «служат своего рода опорной конструкцией этой системы, выражая официальный характер регулирования в государстве и обществе, публичные цели и механизм их достижения» [94, с. 229].

Таким образом, публичные интересы в сфере земельных отношений - законные интересы неограниченного круга лиц по поводу охраны и использования земли в качестве природного ресурса, земельного участка, части земельного участка, как объекта прав, выраженные в нормах права посредством издаваемых и принимаемых в установленной форме компетентными органами правовых актов.

Но стоит заметить, что зачастую реализация даже тех интересов, которые учтены законом или иным нормативным правовым актом, затруднительна, а лица, чьи права и интересы нуждаются в защите, вынуждены за них бороться. Защита прав и законных интересов, в том числе публичных, в области земельных отношений осуществляется в соответствии с действующим российским законодательством. В связи с этим особое значение приобретают формы и способы защиты публичных интересов, которые целесообразнее использовать именно в сфере земельных отношений.

§ 1.3. ФОРМЫ И СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Вопрос о формах и способах защиты законных и, в частности, публичных интересов неоднократно поднимался представителями различных отраслей юридической науки [101, 103, 104, 107]. Научные исследования современности в области юриспруденции не демонстрируют единства даже по основным положениям теории законного интереса, представленные позиции порой диаметрально противоположны – от указания на возможность применения к защите интереса всех известных процессуальных средств, в том числе иска в силу универсальности его природы, до утверждения того, что законный интерес по причине его легальной неопределенности не может рассматриваться в качестве самостоятельного объекта правовой защиты [112].

Под защитой публичных интересов в юридической науке понимают «необходимость устранения, способных причинить вред обществу и государству, нарушений императивных предписаний закона субъектами права, в формах, предусмотренных законом и реализуемых уполномоченными государством властными органами, в пределах их компетенции» [107].

В науке административного права сложилось мнение, согласно которому под защитой принято понимать административно-процессуальную функцию как одну из направлений процессуальной деятельности, состоящую из действий участников административного процесса [116, с. 31].

Существуют различные мнения о количестве существующих правовых форм и способов защиты прав и законных интересов, в частности интересов государства и общества. Среди многообразия форм защиты прав и законных интересов выделяют исковую и неисковую [76]; юрисдикционную (общий порядок – судебный и специальный порядок – административный) и неюрисдикционную [73]; судебную, административную и самозащиту [92].

Если обратиться к положениям основного закона государства – Конституции РФ, можно обнаружить, что защита прав и законных интересов может быть государственной (ч.1 ст.45), судебной (ч.1 ст. 46), самостоятельной

(самозащитой) (ч. 2 ст. 45), международной защитой (ч.3 ст.46). Стоит заметить, что указанными положениями законодатель закрепляет не столько формы защиты интересов, сколько указывает на субъектов, которые специально наделены полномочиями по защите публичного (общего) интереса. В таком контексте конституционные нормы раскрываются в процессуальных нормах ст. 53 АПК РФ, закрепляющими право на защиту публичных интересов за лицами, специально на то уполномоченными в силу отдельных федеральных законов: государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы, организации и граждане.

Что касается земельных и смежных с ними отношений в области охраны и использования земли, то необходимость судебной защиты публичных интересов, как приоритетной правозащитной формы, проистекает из нормы ст. 64 ЗК РФ, предусматривающей рассмотрение земельных споров в судебном порядке. При этом законодательство не содержит понятия, что является земельным спором. По мнению автора, земельный спор - особый вид правоотношений, связанных исключительно с правами и (или) законными интересами конфликтующих субъектов земельных отношений на индивидуализированный земельный участок, которые подлежат урегулированию в судебном порядке с соблюдением установленной действующим законодательством соответствующей процедуры. Следовательно, преимущество судебной формы защиты публичных интересов очевидно, что также подтверждается введением законодателем правовой категории «публичный интерес», в первую очередь, в процессуальное законодательство (ст. 53 АПК РФ).

Судебная защита - не просто одна из форм защиты прав и законных интересов, а форма, имеющая особую социальную функцию, поскольку именно суд осуществляет правосудие, и только он может поставить точку в правовом вопросе. Следовательно, качественное и соответствующее общественным интересам правосудие представляет собой правовую ценность, а общество заинтересовано в такой организации правосудия, которая ему соответствует и

учитывает его особенности [96]. В качестве таких особенностей правосудия являются различные виды судопроизводства во взаимосвязи с компетенцией суда, который их осуществляет.

Согласно ст. 118 Конституции Российской Федерации, правосудие в России осуществляется только судом, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. При этом «закрепление - применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел - способов и процедур судебной защиты обусловливается особенностями материальных правоотношений, определяющих предмет рассмотрения в каждом виде судопроизводства, а также характером рассматриваемых дел, существом и значимостью вводимых санкций и правовых последствий их назначения» [33].

Публичный интерес защищается в ходе разрешения правового спора публичного характера. В юридической науке также встречаются и иные понятия, тождественные правовому спору публичного характера, такие как «публично-правовой спор» [107], «административно-правовой спор» [100, с.11], «юридический конфликт» [97, с.25]. Оставляя за рамками рассмотрения вопрос о понятии правового спора публичного характера и его видов, отметим, что любой публично-правовой спор предполагает в качестве хотя бы одного из участников сторону с публично-правовой компетенцией. Это связано с тем, что защита публичного интереса является прямо предусмотренной ст. 2 Конституции РФ обязанностью государства в лице уполномоченных органов, должностных лиц.

Отличительной особенностью публично-правовых споров в сфере земельных отношений является обязательное наличие публичного интереса. Специфичность публичного спора по поводу земли следует из положений ст. 9 и ч.2 ст.36 Конституции РФ, а также из основных принципов земельного законодательства, в соответствии с которыми в регулировании земельных отношений в целях сохранения земли как основы жизни публичный интерес

всегда будет доминировать над интересом частным. Устранение причин возникшей конфликтной ситуации по поводу реализации законных интересов в сфере земельных отношений, которая переросла в публично-правовой спор, допускается путем разрешения административных дел или дел об оспаривании ненормативных правовых актов органов, осуществляющих публичные полномочия, в порядке арбитражного либо административного судопроизводства.

Способы защиты публичного (общего) интереса специально не закреплены в нормативных правовых актах, но в ГК РФ и ЗК РФ предусмотрены общие способы защиты нарушенных гражданских или земельных прав, к которым относятся: признание права (ст. 59 ЗК РФ, абз. 2 ст. 12 ГК РФ); восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения (ст. 60 ЗК РФ, абз. 3 ст. 12 ГК РФ); признание недействительным актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления (п.1 ч.2 ст. 60 ЗК РФ, ст. 61 ЗК РФ, ст. 13 ГК РФ); возмещение убытков (п. 1 ст. 62 ЗК, ст. 15, 16 ГК РФ); приостановление промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геолого-разведочных, поисковых, геодезических и иных работ (п. 3 ч. 2 ст. 60 ЗК РФ).

Некоторые ученые в теории права предлагают универсальные способы защиты правовых интересов, в том числе публичных интересов, такие как создание условий для реализации, признание, предотвращение нарушения, пресечение нарушения, ликвидация последствий нарушения [111].

Наиболее распространенным способом защиты публичных интересов в правовой науке и юридической практике принято считать признание акта нормативного либо ненормативного характера государственного органа или органа местного самоуправления недействительным (ст. 46 Конституции РФ).

Процесс оспаривания нормативных правовых актов является некой процедурой по проверке судами нормативных правовых актов, иными словами, проверочной судебной деятельностью [93, с.7]. Судебный нормоконтроль является одним из эффективных средств обеспечения правопорядка, устранения противоречий в системе законодательства, пресечения нарушений, защиты публичных и частных интересов, прав и свобод человека и гражданина [122].

При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов органов, осуществляющих публичные полномочия, судом проводится проверка актов полностью либо в части отдельных положений, которые оспариваются заявителем, и устанавливается соответствие оспариваемых актов Конституции РФ, действующему закону или иному нормативному правовому акту, наличие полномочий у органа и должностного лица, который принял и подписал оспариваемый акт, а также суд проверяет на наличие нарушений оспариваемым актом прав и законных интересов заявителя. Именно административному судопроизводству свойственен судебный контроль как за нормативными правовыми актами соответствующего уровня, так и за ненормативными актами органов публичной администрации. Это обуславливает существенные различия между гражданским иском и заявлением (жалобой) за неправомерные решения или действия органа публичной власти [122].

В литературе под судебной защитой земельных прав понимается деятельность органов судебной власти по пресечению, признанию и восстановлению нарушаемых, нарушенных, оспариваемых субъективных земельных прав участников земельных правоотношений на основе норм конституционного, земельного и гражданского законодательства предусмотренными законом способами и средствами, в установленном законом порядке путем принятия законного, обоснованного и справедливого решения и его претворения в жизнь [70, с.11].

На сегодняшний день судебная защита законных интересов в сфере земельных отношений осуществляется способами, установленными в ст. 59-62

ЗК РФ, путем разрешения судом земельных споров о защите интересов частных (собственников) и о защите публичных интересов. В частности, к земельным спорам, связанным с защитой публичных интересов, относят споры об экологической безопасности и защите интересов граждан, споры об устранении нарушений в использовании земельного участка с особым режимом хозяйственной деятельности, споры о нанесении вреда окружающей среде [115].

Применение такого способа защиты публичных интересов как признание нормативного либо ненормативного акта недействительным (незаконным) обосновывается тем, что при реализации публично-правового интереса принимается акт, которым устанавливается юридический факт признания за лицом субъективного права, либо ему будет отказано в таком праве. Так, например, для приобретения земельного участка из государственной либо муниципальной собственности, заинтересованное лицо обращается в орган власти с соответствующим заявлением и после его рассмотрения орган власти, руководствуясь нормами действующего законодательства обязан принять решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении права на интересующий земельный участок и издать акт, подтверждающий это решение. В случае реализации властным субъектом публичного интереса, заключающегося, например, в предотвращении нарушения публичных интересов, устанавливается факт противоправности действий с принятием решения о привлечении лица к юридической ответственности, о чем выносятся соответствующий акт.

Одновременно с выбором в пользу судебной формы защиты как юрисдикционной формы общего порядка, заслуживают внимания внесудебная форма защиты публичных интересов в сфере земельных отношений - защита в административном порядке. Такая форма защиты публичных интересов заключается во внешнем и внутреннем контроле за деятельностью органов государственного управления. Концепция контроля за деятельностью органов публичной власти в последние годы является достаточно востребованной. Под

контролем понимают выявление и устранение фактических параметров административной и управленческой деятельности от нормативной [120].

Защита публичных интересов путем внешнего контроля за органами исполнительной власти осуществляется посредством обращения в органы, не входящие в систему органов публичного управления (Уполномоченному по правам человека в РФ) либо в органы, наделенные правом надзора за законностью (в прокуратуру), либо к Президенту РФ, который осуществляет функции конституционного контроля. Указанные органы (должностные лица) обладают в силу закона соответствующим правом на устранение препятствий в реализации публичных интересов путем приостановления действия нормативных актов субъектов РФ¹, проверки (надзора) точности соблюдения и исполнения законов с целью обеспечения верховенства закона², принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции³. Наряду с внешним контролем сферы публичного управления применяется ее внутренний административный контроль, или самоконтроль, который реализуется внутри самой публичной администрации и может быть инициирован как самой администрацией, так и частными лицами. Он проводится либо в порядке подчиненности вышестоящими инстанциями в отношении нижестоящих (ведомственный или надведомственный, служебный контроль, надзор), либо специально выделенными для этих целей органами и должностными лицами. Контроль, осуществляемый по инициативе самой публичной администрации, направлен на обеспечение публичных и лишь косвенно частных интересов и субъективных прав [120].

К неюрисдикционной форме защиты публичных интересов относится самозащита. Положениями ч.2 ст. 45 Конституции РФ закрепляется право каждого на самозащиту всеми способами, не запрещенными законом.

¹ См. ст.85 Конституции РФ

² См. ст. 129 Конституции РФ, ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [22].

³ Ст. 21 и ст. 29 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [2].

ГЛАВА 2. ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

§ 2.1. ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ

В первую очередь стоит отметить, что необходимо различать гражданско-правовую защиту нарушенных прав и законных интересов в судебном либо административном порядке от административно-правовой защиты нарушенных гражданских прав и законных интересов в судебном либо внесудебном порядке. Если способ гражданско-правовой защиты нарушенных законных интересов имеет целевую установку на фактическое восстановление права, например, изъятие земельного участка из чужого незаконного владения, то путем административно-правовой защиты нарушенных прав и законных интересов потерпевшего от правонарушения имеет целевую установку на привлечение к ответственности виновного лица судом либо органом публичной власти, например, самовольное занятие земельного участка повлечет комплекс мер и приведет к наложению административного штрафа. Принимая во внимание данное разграничение способов защиты, для дальнейшего исследования имеет смысл дифференцировать способы защиты публичных интересов в сфере земельных отношений, исходя из объекта земельных отношений: земля в качестве природного ресурса и природного объекта, земельного участка или части земельного участка подлежит административно-правовой защите, земельный участок в качестве объекта недвижимости – гражданско-правовой защите в судебном либо административном (внесудебном) порядке.

Характерным признаком административно-правовой либо гражданско-правовой защиты публичных интересов в административном порядке является наличие специального субъекта – лица, наделенного публичными полномочиями (органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, наделенные государственными или иными публичными

полномочиями). При этом субъектами, реализующими административный порядок защиты гражданских прав, являются только субъекты, наделенные публичными полномочиями [119].

Защита публичных интересов в судебном порядке – это недопущение нарушения законности и правопорядка, устранение препятствий к реализации субъективных прав; «воздействие на нарушенное или оспоренное субъективное право, оказываемое юрисдикционными органами и органами исполнения их постановлений способами и в порядке, предусмотренными законом, обеспечивающее признание оспариваемого либо восстановление и осуществление нарушенного права» [74].

В соответствии с ч.1 ст. 4 КАС РФ, каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд с административным иском заявлением за защитой нарушенных или оспариваемых законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к их реализации либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами.

В соответствии с ч. 2 ст. 53 АПК РФ за организациями и гражданами закрепляется право обратиться в арбитражный суд за защитой прав и законных интересов других лиц, а в соответствии с ч. 1 ст. 53 АПК РФ за государственными органами, органами местного самоуправления и органами, не входящими в структуру и систему органов государственной власти или местного самоуправления, либо учреждениями, выполняющими публично-правовые функции, - право на обращение в арбитражный суд в защиту публичных интересов. Право на обращение в суд в защиту публичных интересов либо интересов других лиц должно быть прямо предусмотрено федеральным законом. При этом в соответствии с ч.3 ст. 53 АПК лица, которым предоставлено такое право на обращение в арбитражный суд, должны указать в заявлении, в чем

именно заключается нарушение публичных интересов или законных интересов других лиц, послужившее основанием для обращения в арбитражный суд. В качестве исключения законодатель предусмотрел обращение в арбитражный суд с целью защиты публичных интересов без соблюдения порядка досудебного урегулирования спора.

Необходимо понимать, что судебная защита прав участников земельных отношений – форма защиты, имеющая специфические особенности.

Особенности судебной защиты прав участников земельных отношений определяются обязательным наличием публичного элемента - как в самих отношениях, так и при необходимости их защиты в случае нарушения либо оспаривания. Это связано с непосредственным либо опосредованным участием государства в регулировании различных земельных отношений (кадастровый учет и государственная регистрация прав на земельные участки, зонирование территорий и установление ограничений в землепользовании, определение правового режима земельных участков с установлением разрешенного вида использования). Следовательно, спорные земельные отношения могут одновременно находиться в области частноправового (гражданского) и публично-правового (административного, а иногда и конституционного) правового конфликта. Например, оспаривание ненормативного правового акта, устанавливающего права на земельный участок, производится в сфере административных отношений, однако результаты пересмотра положений акта судом позволяют преодолеть препятствие в реализации гражданского права. Стоит отметить, такой спор, в котором требования истца одновременно связаны с признанием актов недействительными (незаконными) и возникновением, изменением или прекращением гражданских прав и обязанностей, основанием для которых послужил оспариваемый акт, в соответствии со ст. 16.1 КАС РФ, рассматриваются и разрешаются в порядке гражданского судопроизводства. Как показывает практика, большая часть споров, связанных с земельными

отношениями имущественного характера, разрешается именно в порядке гражданского судопроизводства. Рассмотрим подробнее на примере.

Так, в суд общей юрисдикции обратился прокурор, действуя в публичных интересах, с заявлением к администрации муниципального образования о признании недействительным постановления главы администрации, а также признании недействительными всех сделок, заключенных на основании и в связи с принятым актом, не соответствующим закону, и погашения записи о государственной регистрации права собственности за гражданином на спорный земельный участок. Суд, удовлетворяя требования указал, что муниципальный правовой акт принят в нарушение закона, земельный участок предоставлен без соблюдения административной процедуры (без торгов), возникновение прав у лица на спорный участок незаконно, земельный участок как государственное имущество выбыло из государственной собственности в результате ничтожной сделки, а потому подлежат применению последствия недействительности ничтожной сделки. В связи с чем лицу, уплатившему органу местного самоуправления по договору купли-продажи, денежные средства подлежат возврату [54].

Стоит заметить, в рассмотренном споре ярко выражено пересечение тех критериев, которые разграничивают гражданское судопроизводство и административное судопроизводство: наличие спора о праве, одной из сторон является властный субъект.

Разрешенный судом в порядке гражданского судопроизводства спор указывает не только на наличие конфликта частного и публичного интересов, но и образует самостоятельный состав конституционного правового конфликта – конфликта между двумя субъектами публичной власти, наделенными властными полномочиями (государством в лице прокурора и муниципалитетом в лице главы муниципального образования). Предоставив земельный участок с нарушением административных процедур (без торгов), должностное лицо осознанно издает незаконное постановление, чем причиняет вред установленному

конституционному правопорядку. Соответственно, налицо совершение должностным лицом правонарушения. Возникает разумный вопрос. Какая ответственность, наступает у должностного лица либо у органа публичной власти, по вине которого в последующем были нарушены не только субъективные права гражданина, но и законные интересы неограниченного круга лиц в случае, если отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.1 КоАП РФ, либо состав уголовного преступления, предусмотренного ст. 285 УК РФ или 286 УК РФ?

В соответствии со ст. 15, 16, 1069 ГК РФ, предусмотрена обязанность по возмещению убытков, причиненных в результате издания органом государственной власти или местного самоуправления незаконного акта, но только в случае, когда лицо, понесшее эти убытки, несмотря на незаконность акта, не знало и не могло знать о незаконности этого акта [40, 41].

В соответствии с п.2 ч.1 ст. 74 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15] (далее – Закон №131-ФЗ), в случае, если судом будет установлено, что правовой акт, не носящий нормативного характера, принятый главой муниципального образования либо главой местной администрацией, повлечет нарушение публичных интересов, а указанное должностное лицо не примет в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в отношении такого должностного лица высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации издается правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Из чего следует, что в случае исполнения решения суда и отмены главой муниципалитета правового акта, какая-либо ответственность у должностного лица не наступает, при этом убытки возмещаются за счет средств местного бюджета. Более того, должностное лицо муниципалитета, решения которого признаны судом не соответствующими закону, может долгое время отменять одни и принимать другие аналогичные незаконные акты по одному и тому же вопросу, – состава

правонарушения, предусмотренного п. 2 ч. 1 ст. 74 Закона №131-ФЗ, не будет. В такой ситуации воспрепятствовать противоправным действиям властного субъекта с помощью судебной защиты представляется малоэффективным.

Трудности при судебной защите публичных интересов могут возникнуть на самом начальном этапе – при обращении в суд заявителя. Так, в соответствии с ч.3 ст. 53 АПК РФ, в обращении должно быть указано, в чем заключается нарушение публичных интересов или прав и (или) законных интересов других лиц, послужившее основанием для обращения в арбитражный суд; в соответствии с ч.6 ст. 125 КАС РФ в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении также должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином; в соответствии с ч. 3 ст. 131 ГПК РФ в исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов.

Следует отметить, что обращение в суд должно быть не только обоснованным, но и своевременным. В российском праве для реализации конституционного права на защиту законодатель предусмотрел не только срок, в течение которого заинтересованному лицу предоставлено право на обращение в суд, но и установил обязанность суда предоставить защиту лицу, чьи права и законные интересы нарушены, на что прямо указывают положения ч.1 ст. 199 ГК РФ. На срок обращения и срок исковой давности указывают процессуальные нормы ст. 219 КАС РФ, ч.4 ст. 170 АПК РФ и ч.6 ст. 152 ГПК РФ. Таким образом, необходимо обратить внимание на некоторые процессуальные вопросы,

например, на срок исковой давности и обоснование предъявляемых требований в интересах неограниченного круга лиц.

Судебная защита интересов и прав субъектов спора ограничена сроками исковой давности, нарушение которых может служить основанием для вынесения судебного акта об отказе в защите нарушенных прав либо интересов. В случае установления факта пропуска без уважительных причин срока исковой давности или срока обращения в суд судья принимает решение об отказе в иске без исследования иных фактических обстоятельств по делу [35].

Сложившаяся судебная практика рассмотрения дел с учетом сроков исковой давности по спорам о защите публичных интересов в сфере земельных отношений складывается достаточно неоднозначно.

Так, при рассмотрении спора об истребовании из чужого незаконного владения в собственность Российской Федерации части земельных участков, находящихся в границах акватории и береговой полосы поверхностных водных объектов и используемых для индивидуального жилищного строительства, ответчики заявили о пропуске истцом срока исковой давности. Суд, удовлетворяя исковые требования истца (прокурора), обратившегося в суд в публичных интересах, ссылаясь на разъяснения Верховного Суда РФ, содержащиеся в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 43 от 29.09.2015 года «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» [36], согласно которым, начало течения срока исковой давности, при обращении в защиту публичных интересов, интересов неограниченного круга лиц, определяется исходя из того, когда о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права, узнало или должно было узнать лицо, в интересах которого подано такое заявление (п.5). В данном споре суд пришел к выводу, что неопределенному кругу лиц стало известно о нарушении их прав в результате проведенной прокурорской проверки.

Существуют и иные позиции судов относительно начала течения срока исковой давности. Так, в одном из решений суд первой инстанции указал на то, что течение срока исковой давности по искам, направленным на оспаривание зарегистрированного права по сделкам с земельными участками из государственной собственности, начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о внесении соответствующей записи в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним в отношении спорного земельного участка [53]. В решении Арбитражного суда Астраханской области, суд, отказывая в удовлетворении исковых требований прокурора на основании пропуска срока исковой давности, указал, что срок исковой давности исчисляется с момента выдачи землепользователю разрешения на строительство [45]; Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области отказал в иске прокурору, сославшись на то, что прокуратура узнала о нарушении оспариваемого ей права на лесной участок не позднее даты внесения представления [46].

Неоднозначная позиция судов также сложилась в отношении обоснованности требований при обращении за защитой публичных интересов.

Ранее было отмечено, правовая категория «публичный интерес» содержится во многих нормативных правовых актах, при этом является оценочным понятием и не имеет законодательной дефиниции. По этой причине заинтересованному лицу становится затруднительно в своем обращении в суд обосновать цель предъявляемых требований - защиту не исключительно своих собственных либо частных интересов группы лиц, но интересов общих, публичных интересов. Существующая проблема подтверждается в том числе и судебной практикой: арбитражные суды оставляют иск без рассмотрения, ссылаясь на несоблюдение порядка досудебного урегулирования, либо на отсутствие нарушенного права неограниченного круга лиц.

Так, территориальное управление Россельхознадзор обратилось в арбитражный суд с иском к главе крестьянского фермерского

хозяйства с требованием провести мероприятия, направленные на защиту земельных участков сельскохозяйственного назначения от зарастания сорными растениями, воспроизводству плодородия в соответствии с требованиями земельного законодательства. В обоснование доводов заявитель ссылался на ч. 5 ст. 4 АПК РФ, указав, что иск подан с целью защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц, а потому обязательного соблюдения порядка досудебного урегулирования спора не требуется. С чем арбитражный суд первой инстанции не согласился, оставив исковое заявление без рассмотрения. Эту позицию поддержал апелляционный суд, сославшись, что в материалах дела не содержится доказательств, подтверждающих право истца обратиться в суд в соответствии со ст. 225.10 АПК РФ в защиту прав и законных интересов группы лиц [44].

Заслуживает внимания позиция Верховного Суда РФ, которая выражена в Определении от 05.02.2019 № 18-КГ18-268 [38]. В данном определении рассматривался вопрос по заявленным исковым требованиям прокурора, выступившим в защиту неопределенного круга лиц о признании недействительным договора аренды земельного участка.

В обоснование иска прокурор сослался на несоблюдение организатором торгов процедуры публикации извещения о торгах, на основании которых впоследствии был заключен оспариваемый договор аренды земельного участка, что, по мнению прокурора и поддержавших его судов первых двух инстанций, привело к ограничению конкуренции и, соответственно, нарушению прав потенциальных участников, а значит и неопределенного круга лиц. Отменяя акты нижестоящих судов, коллегия Верховного Суда РФ, в числе прочего, привела довод о том, что «прокурор, являясь процессуальным истцом, действующим в интересах неопределенного круга лиц и муниципального образования, имеющих материально-правовой интерес, просит суд признать сделку недействительной и вернуть стороны сделки, каковыми являются администрация муниципального образования и гражданин, в первоначальное

положение, между тем, нижестоящий суд, удовлетворив указанные требования, в том числе в интересах неопределенного круга лиц, не указал, какое именно нарушение конкретного, а не абстрактного права неопределенного круга лиц было восстановлено».

Из данной позиции следует, что право неопределенного круга лиц фактически должно существовать, но с таким выводом сложно согласиться. Цель защиты законного интереса неопределенного круга лиц в том и заключается, что нарушение интереса (создание препятствия в реализации возможности) не допускает приобретения субъективного права.

Стоит отметить, что в соответствии со ст. 42 КАС РФ, ст. 225.10 АПК РФ и ст. 224.20 ГПК РФ, в суд имеют право обратиться гражданин или организация, выступив в защиту прав и законных интересов группы лиц при наличии совокупности определенных условий, которые имеют следующие характерные признаки: многочисленность (не менее пяти человек по АПК РФ и не менее двадцати человек по КАС РФ и ГПК РФ), общность, однородность заявленных требований (предмета иска и оснований), единый способ защиты, добросовестность. Однако, модель группового иска следует отличать от модели иска в защиту неопределенного круга лиц (ст. 45, 46 ГПК РФ, ст. 53 АПК РФ, ст. 40 КАС РФ).

Если обратиться к ч. 2 ст. 40 КАС РФ, закрепляющей в положениях право организаций и граждан на обращение в суд «в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц», напрашивается вывод о том, что организации и граждане не имеют права обратиться «в защиту неопределенного круга лиц» либо «в защиту публичных интересов», потому как в ч.1 ст. 40 КАС РФ законодатель четко разграничил интересы на публичные, законные интересы других лиц, интересы неопределенного круга лиц. Если следовать логике, то положения ч. 3 ст. 40 КАС РФ также не закрепляют право за общественными объединениями на обращение в защиту публичных интересов либо неопределенного круга лиц, поскольку в положениях данной части статьи содержится указание на право

защищать общие права, свободы и законные интересы только членов этого общественного объединения и только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Вопросы разграничения коллективных исков от исков в защиту публичных интересов также требуют решения. Особенно актуальна эта проблема при обращении в суд за защитой земельных прав и законных интересов. Это обусловлено тем, что земельные отношения, связанные с использованием земель определенных категорий, в частности, сельскохозяйственного назначения, строятся на множественности лиц в отношениях (коллективные фермерские хозяйства, земельные доли, принадлежащие бывшим колхозникам, садоводы и дачники) [51]. При этом группу лиц может составлять все население небольшого муниципального образования. В данном случае возникает вопрос, можно ли считать иск об отмене муниципального правового акта, заявленный определенным кругом лиц, представляющим интересы группы лиц и одновременно представляющим интересы всего населения, как иск, поданный в защиту публичных (общих для государства и общества) интересов? Решение данного вопроса требует тщательного изучения моделей коллективных исков и в рамках объема настоящей работы провести исследование не представляется возможным.

Земельные участки, будучи образованными из той или иной территории и являясь её частью, выступают объектом градостроительных отношений. При этом правовое регулирование объектов градостроительных отношений осуществляется комплексно, с учетом норм иных отраслей права, прежде всего гражданского, земельного, природоохранного законодательства. По причине тесной взаимосвязи земельных отношений с градостроительными отношениями, немаловажным остается вопрос о судебной защите публичных интересов, интересов неограниченного круга лиц при застройке территорий населенных пунктов.

Основная масса судебных споров в сфере градостроительства связана с оспариванием генерального плана муниципального образования и правил землепользования и застройки муниципального образования. Особенностью документов градостроительного зонирования и территориального планирования является то, что они представляют собой нормативно-правовые акты, в связи с чем их оспаривание не подведомственно арбитражным судам. Этой же позиции придерживается Верховный Суд РФ [37]. Согласно данным разъяснениям, акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в том числе в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов). Вместе с тем при рассмотрении дел с категорией 28.1 (об оспаривании ненормативных правовых актов) в порядке главы 24 АПК РФ оценке подлежат документы градостроительного зонирования и территориального планирования [61]. К компетенции арбитражных судов в числе прочих отнесены споры, связанные с оспариванием ненормативного акта об отклонении предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки.

Одним из принципов использования документов градостроительного зонирования и территориального планирования является своевременная и полная актуализация таких сведений в установленном порядке.

Актуализация сведений о территориальных зонах, устанавливаемых правилами землепользования и застройки, обеспечивает соблюдение физическими и юридическими лицами предусмотренных ЗК РФ и ГрК РФ правил использования земель в соответствии с их видами разрешенного использования и целевым назначением.

Так, п. 3 ч. 1 ст. 32 Федерального закона № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - 218-ФЗ) предусмотрено, что органы

местного самоуправления обязаны направлять в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае принятия ими решений (актов) об утверждении правил землепользования и застройки либо о внесении изменений в правила землепользования и застройки, если такими изменениями предусмотрено установление или изменение градостроительного регламента, установление или изменение границ территориальных зон. Несвоевременная актуализация указанных сведений нарушает права и законные интересы граждан и юридических лиц и может являться основанием для признания действий (бездействие) государственных (муниципальных) органов незаконными [42].

Анализируя судебную практику судов общей юрисдикции, следует отметить, что органы местного самоуправления зачастую не исполняют обязательств по исполнению требований Закона № 218-ФЗ о направлении в регистрирующий орган документов для внесения в ЕГРН соответствующих сведений [58].

Отсутствие информации о территориальных зонах в ЕГРН может привести к ситуации, когда один земельный участок может входить в разные территориальные зоны, что противоречит требованиям, установленным ч. 4 ст. 30 ГрК РФ. Также, учитывая изменения, внесенные в ст. 51 ГрК РФ, в настоящее время не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии в ЕГРН сведений о границах территориальных зон, в которых расположены земельные участки, на которых планируются строительство, реконструкция объектов капитального строительства (за исключением строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района и объектов капитального строительства на земельных участках, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются). Нарушение указанных норм материального права неизбежно приведет к публично-правовому спору.

Так, публичное акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением к администрации городского округа о признании незаконным разрешения на строительство многоквартирного жилого дома. Требования были мотивированы тем, что актом, принятом органом местного самоуправления, на основании которого на смежном земельном участке осуществляется строительство многоквартирного жилого дома, нарушены права и законные интересы заявителя, являющегося собственником аэродрома и арендатором земельного участка, на котором он расположен. Заявитель, указывая на незаконность разрешения на строительство, сослался на то, что строительство спорного объекта не было согласовано с собственником аэродрома; земельный участок, в пределах которого планируется расположение объекта капитального строительства, находится в границах защитной зоны и строительство объекта капитального строительства будет нарушать безопасность полётов. В удовлетворении заявленных требований организации судом было отказано в связи с тем, что заявителем избран ненадлежащий способ защиты своих прав. Отказывая в удовлетворении заявленных требований арбитражный суд первой инстанции пришел к выводу, который поддержала коллегия арбитражного апелляционного суда, о том, что оспариваемое разрешение на строительство непосредственно затрагивает права и интересы участников долевого строительства многоэтажного жилого дома, поэтому спор подлежит разрешению путем предъявления соответствующего иска, а не путем оспаривания решения государственного органа в порядке главы 24 АПК РФ. При этом суд второй инстанции в обосновании своей позиции дополнительно сослался на отсутствие сведений приаэродромной территории для аэродрома как зоны с особыми условиями использования территории в предоставленной сторонами схеме территориального планирования соответствующего субъекта РФ [47, 43].

Однако с такой позицией судов, рассматривающих данный спор, Верховный Суд РФ не согласился и кассационную жалобу заявителя – публичного акционерного общества – удовлетворил и направил дело на новое

рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции [39] Верховный Суд РФ указал на то, что требования, предусмотренные ч. 1 ст. 1 ГрК РФ и ст. 46 Воздушного кодекса РФ о необходимости согласования на строительство объекта недвижимости носят специальный характер и должны учитываться уполномоченными органами муниципальных образований при принятии решений о развитии городских и сельских поселений или при выдаче разрешений на строительство объектов в пределах аэродромной территории. При этом на основании ст. 56 ЗК РФ права на земельные участки могут быть ограничены, в частности, в связи с закреплением охранных либо санитарно-защитных зон, которые устанавливаются в целях безопасного и безаварийного функционирования и эксплуатации соответствующих объектов либо в целях обеспечения безопасности населения. Между тем возможность наличия ограничений, связанных со строительством жилого дома, в частности, факт нахождения земельного участка в границах приаэродромной территории, возможность размещения на этом земельном участке спорного объекта капитального строительства, параметры допустимого строительства, нижестоящими судами при разрешении спора не выяснялись. Дополнительно, судами первой и второй инстанции не учтено то обстоятельство, что фактическое наличие правомерно размещенного объекта, требующего установление охранных, санитарно-защитной зон, даже в отсутствии акта об утверждении границ такой зоны, сведений в государственном кадастре недвижимости сведений о границах приаэродромной территории, влечет наличие ограничений деятельности на земельном участке, входящим в такую зону. Верховный Суд РФ также отметил, что орган государственной власти при выдаче разрешения на строительство должен учитывать ограничения на осуществление строительства объектов недвижимости в границах приаэродромной территории в соответствии со ст. 51 ГрК РФ, поскольку особые условия использования территории устанавливаются, прежде всего, в публичных интересах.

Таким образом, по вине органа местного самоуправления был причинен экономический вред пользователю спорного земельного участка, лицам, которые приобрели имущественные права на строящийся объект, неограниченному кругу лиц, в интересах которых государство обязано обеспечить безопасность жизни и здоровья. При этом реальная ответственность ни у органа местного самоуправления, ни у должностного лица, который не внес сведения в ЕГРН в соответствии с требованиями ст. 32 Закона №218-ФЗ, в рамках рассмотренного спора, не наступила в связи с заключением между сторонами спора и третьими лицами мирового соглашения. Помимо этого, возмещение причиненного незаконным актом ущерба, в случае заявления таких требований заинтересованным лицом и их доказанности в суде, будет произведено за счет муниципального бюджета.

Совокупность изложенных проблемных аспектов позволяет сделать вывод о том, что судебная защита публичных интересов в сфере земельных отношений характеризуется следующими особенностями:

- обращение за защитой неограниченного круга лиц является одной из коллективных форм защиты;
- уполномоченным лицом, имеющим в силу закона право на обращение в защиту публичного интереса, выступает преимущественно прокурор;
- при обращении в защиту публичных интересов, неограниченного круга лиц возникает сложность в определении срока исковой давности и обоснованности наличия публичного интереса в заявленных исковых требованиях;
- нарушение публичных интересов, интересов неограниченного круга лиц обусловлены бездействием либо незаконными действиями должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления;
- судебная защита публичного интереса не обеспечивает реальной юридической ответственности за правонарушение публично-правового образования либо виновного лица, обладающего властными полномочиями.

Таким образом, для устранения препятствия в праве на судебную защиту публичных интересов, имеющих особую социальную значимость для государства и общества, необходимо выработать критерии, определяющие начало исчисления срока исковой давности и основания для обращения, характерные для такой категории дел, с последующим закреплением этих критериев в процессуальных нормах права и усилить ответственность для лица (государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица), издавшего правовой акт, признанный судом незаконным. Расширить возможности для отдельных субъектов в целях защиты публичных интересов, интересов неопределенного круга лиц.

§ 2.2. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПОРЯДКЕ ОТДЕЛЬНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Если судебная защита является деятельностью специализированных органов государственной власти по защите прав и свобод граждан (судов) и предусмотрена в Конституции РФ, то защита прав в административном порядке вытекает из ряда конституционных положений и выполняет вспомогательную роль. Например, ст. 33 устанавливает, что граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [89, с. 151-152]. Положениями ст. 45, 46 Конституции РФ круг субъектов, которым предоставлено право на защиту в административном порядке, расширен, что позволяет защитить законные интересы всех лиц, находящихся на территории государства, не зависимо от наличия гражданства.

Право на обращение является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом личности, «выступает как один из действенных способов устранения возможных нарушений законности, одно из средств предотвращения правонарушений» [130, с. 10].

«Вспомогательный (досудебный) характер защиты прав в административном порядке предполагает, что органы государственной власти могут исправить допущенные ими или нижестоящими органами нарушения прав или законных интересов граждан. Исходя из этого, гражданин, минуя суд, вправе обратиться в орган государственной власти, чьи действия или бездействие привели к нарушению права и свобод, для их восстановления. Административный порядок защиты прав в отличие от судебного порядка является более экономичным, простым, быстрым, бесплатным. Защита прав в административном порядке не подменяет собой защиту прав и свобод в судебном порядке. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суде» [89, с. 152]. Одним из наиболее понятных для граждан

способов гражданско-правовой защиты законных интересов в сфере земельных отношений является обращение в форме заявления либо жалобы.

Сама процедура административного порядка защиты гражданских прав или законных интересов устанавливается нормами административного права, точно также как процедура судебного порядка защиты регламентируется нормами процессуального права [119, с. 44-45].

В административном законодательстве власть и система управления предлагают гражданину соучаствовать в публичных делах. За последние годы институты административного права активно развиваются: есть законы об обращении граждан, обеспечен доступ на сайты государственных органов и органов местного самоуправления, можно требовать информацию о их деятельности [39, с. 24]. Регулятором административных процедур выступают административные регламенты, которыми устанавливаются условия, порядок, сроки и последовательность действий органов исполнительной власти по реализации их компетенции, соблюдению законов и административных актов.

В целях реализации гражданами своего конституционного права на обращение в органы публичной власти принят Федеральный закон №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон №59-ФЗ) [13].

Положения ст. 4 Закона №59-ФЗ предусматривают формы обращения граждан: предложение, заявление и жалоба. При этом обращения могут быть как индивидуальные, так и коллективные. В случае несоблюдения сроков рассмотрения обращения, предусмотренных Законом №59-ФЗ, должностное лицо может быть привлечено к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ. Зачастую, проблема заключается в том, что к административной ответственности должностное лицо, нарушившее сроки рассмотрения обращения граждан, практически невозможно. Указанная проблема обусловлена многими причинами, основная из которых – срок привлечения к административной ответственности, который составляет три месяца с момента

совершения правонарушения, а не с момента обнаружения контролирующим лицом. Поэтому во многих случаях к моменту привлечения должностного лица к административной ответственности по факту ненадлежащего рассмотрения обращения, срок давности привлечения к административной ответственности уже истек [60]. В иных случаях причиной безнаказанности должностного лица могут быть признание судом правонарушения малозначительным [52] либо производство по административному делу прекращается за отсутствием состава правонарушения [59]. Иногда суды могут переквалифицировать действия должностного лица, нарушившего срок рассмотрения обращения, со ст. 5.59 КоАП РФ на ст.5.63 КоАП РФ, санкция которой предусматривает штраф в меньшей сумме (от трех тысяч до пяти тысяч рублей) по сравнению с санкцией ст.5.59 КоАП РФ, предусматривающей наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей [50].

В дополнение к общему порядку обращения граждан, предусмотренному Законом №59-ФЗ институт обращения граждан в органы публичной власти реализуется через предоставление государственных и муниципальных услуг. Такой способ реализации конституционного права на обращение в органы публичной власти регулируется нормами Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [12], Постановлением Правительства РФ от 16.08.2012 №840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления

государственных и муниципальных услуг и их работников» [25]. Нормами указанных нормативных правовых актов устанавливаются не только административный порядок обращения граждан и организаций для оказания им публичных услуг, но и порядок и сроки обжалования решений и действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц.

Взятый курс на развитие цифровой экономики в стране направлен на модернизацию административного порядка в сфере государственного управления. Оказание государственных и муниципальных услуг все чаще происходит в цифровом формате. Но насколько новый технологический уклад в государственном управлении способствует реализации прав и законных интересов неограниченного круга лиц? Очень часто законодатель не поспевает за динамикой развития права в современном мире стремительного прогресса технологий и развития новых форм общественных отношений. Общество требует дополнительных гарантий в реализации их субъективных прав.

На сегодняшний день, если гражданин имеет желание приобрести земельный участок, находящийся в государственной либо муниципальной собственности, ему предоставляется возможность самостоятельно, не выходя из дома с использованием сети Интернет выбрать земельный участок на публичной кадастровой карте [65], получить о земельном участке сведения из ЕГРН [68], принять участие в электронных торгах по продаже земельного участка [69], приобрести его [67], не выходя из дома. Особенно это кажется актуальным в условиях длящихся ограничений в связи с глобальной пандемией нового коронавируса. Казалось бы, такие возможности с использованием новых технологий позволяют в полной мере реализовать публичные интересы – интересы граждан по реализации земельных прав и интересы государства по реализации основных функций государственного управления, но на практике все чаще становится вероятным столкнуться с препятствиями, которые преодолеть гражданам без наличия властных полномочий невозможно.

В соответствии со ст. 12 Закона №218-ФЗ на публичных кадастровых картах, которые предназначены для неограниченного круга лиц, воспроизводятся в том числе сведения, представленные в орган регистрации прав федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. При этом ответственность за достоверность, размещенных на публичной кадастровой карте сведений несут не только органы публичной власти, предоставившие такие сведения¹, но и орган, уполномоченный на ведение публичных кадастровых карт в электронной форме и воспроизведение дополнительных сведений на публичных кадастровых картах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [26]. Помимо этого, ответственность за актуальность информации, содержащейся на публичной карте, размещенной в сети «Интернет» несут должностные лица учреждений, подведомственных органу государственной регистрации [27].

Таким образом, в случае нарушения публичного интереса, который заключается в достоверности предоставляемых государством открытых данных, найти виновное в бездействии лицо и привлечь к ответственности за несоблюдение требований, предъявляемых к ведению кадастровой карты либо ЕГРН, достаточно проблематично. Более того, чтобы своевременно получить актуальную достоверную информацию о земельном участке в электронной форме, недостаточно обращения только к одному электронному ресурсу. Получение достоверной информации так или иначе требует дополнительных действий и посещения различных органов исполнительной власти. Сложность и запутанность при обращении в электронном формате также связана с передачей части полномочий по организации оказания государственных услуг в электронном виде иным органам и организациям; качеством технического обслуживания официальных сайтов государственных органов, ограниченными сроками привлечения должностных лиц к ответственности. Но именно

¹ См. ст.32 Закона №218-ФЗ.

«ответственность стимулирует соблюдение требований закона, является средством предупреждения в целях дальнейшего предотвращения правонарушений и укрепления правосознания» [72, с. 6].

По данным института социологии РАН, динамика доверия различным институтам власти снижается с каждым годом [62]¹ Такое положение, в первую очередь, указывает именно на снижение возможностей граждан по реализации их прав и законных интересов, на неэффективное государственное управление.

Стоит заметить, что ответственность за соблюдение прав и законных интересов граждан, гарантированных Конституцией РФ, несет не только государство, но и общество. Отмечается достаточно много нарушений в сфере земельных отношений по вине землевладельцев, которыми являются граждане и организации [67]². И данный аспект административно-правовых отношений в сфере землепользования заслуживает не меньшего внимания.

Так, в соответствии со ст. 42 ЗК РФ, лица, не являющиеся собственниками земельных участков обязаны, в частности, использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением, без причинения вреда природе, осуществлять меры по охране земель и других природных объектов, не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы. За несоблюдение данных требований законом предусмотрена юридическая ответственность. Но следует признать, что неисполнение вышеуказанных требований, привлечение к ответственности достаточно затруднено [67]³.

Проблемы с реализацией норм об ответственности возникают чаще всего на стадии выявления правонарушения, определения его состава и выявления виновного лица. Основными причинами прекращения судами производства по

¹ Данные за 2014-2017 гг. таковы: доверие Президенту РФ снизилось с 78 до 67%, Правительству РФ – с 56 до 43%, руководителю республики, губернатору – с 48 до 36%, органам местного самоуправления – с 34 до 28% .

² По официальным данным Росреестра по Тюменской области на 01.0.12021 г. выявлено нарушений земельного законодательства: 93161 – гражданами, 3979 – юридическими лицами, 2609- должностными лицами.

³ По официальным данным Росреестра по Тюменской области на 01.0.12021 г. привлечено к административной ответственности за нарушение земельного законодательства: 42091 – граждан, 2541 – юридических лиц, 2218- должностных лиц.

делам об административных правонарушениях являлись в том числе недоказанность факта совершения правонарушения [49]; недоказанность причастности юридического лица (гражданина) к совершению административного правонарушения [48]; отсутствие подтверждения государственным кадастром сведений о принадлежности земельного участка к соответствующей категории земель [57].

Из приведенных данных заметно, что привлечению к ответственности препятствуют не только проблемы исполнения мероприятий земельного надзора (хотя исполнение контрольно-надзорных функций органами государственной власти и органами местного самоуправления может служить предметом критики), но и недостатки земельного правопорядка в целом. Затруднения в привлечении к ответственности за земельные правонарушения возникают и в связи с тем, что определенный законом состав правонарушения требует отслеживания качественного состояния земель. Так, для определения состава правонарушения «неиспользование земель по целевому назначению» необходимы критерии такого неиспользования, установление факта неосуществления на земельном участке должной хозяйственной деятельности [114].

Немаловажным фактором в соблюдении требований земельного законодательства является мера ответственности. В общем плане КоАП РФ устанавливает достаточно строгое административное наказание к нарушителям, небрежно относящимся к природным ресурсам. Однако, стоит обратить внимание на ст. 8.12 КоАП РФ, которая предусматривает административную ответственность, в частности, за использование токсичных химических препаратов в лесах, расположенных в водоохраных зонах, в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей. Следует признать, что урон от загрязнения не только почвы, источника пресной воды и леса, но и целой экосистемы может быть непоправимым. Мера ответственности за причинения существенного вреда природе также должна

быть соразмерной, при этом помимо карательной функции, выполнять функцию профилактическую, направленную на предотвращение совершения правонарушения.

Таким образом, административный порядок защиты публичных интересов в сфере земельных отношений в настоящее время требует совершенствования путем «развития нормативно-правовой базы, регулирующей порядок введения, осуществления и отмены административно-правовых режимов. Следует развивать административные процедурные нормы, что вызывается необходимостью соблюдения строгого порядка деятельности органов исполнительной власти и других субъектов, действующих в рамках соответствующего административно-правового режима» [87, с. 137]. Требуется обеспечить каждому безопасность и свободный доступ к цифровой среде, предотвратить «цифровое неравенство», при котором «с одной стороны, расширяются права, возможности и свободы личности, а с другой – устанавливается контроль над ними в общественной жизни с позиций неявного корпоративного и государственного доминирования» [79, с. 7]. Усилить административную ответственность за нарушение регулятивных предписаний, направленных на реализацию государственной политики в сфере земельных отношений.

§ 2.3. ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

В Российской Федерации в настоящее время формально созданы различные институты гражданского общества, которые должны участвовать в обеспечении и защите прав граждан. К таким институтам относятся общественные палаты, общественные советы при органах законодательной и исполнительной власти, уполномоченные по правам в различных сферах. Кроме того, законодательство предоставляет возможность участия в защите прав граждан также средствами массовой информации, некоммерческим организациям, а также группам граждан через их право на объединение и проведение публичных мероприятий [126, с. 8-11].

Общественная защита публичных интересов закреплена в нормах процессуального законодательства и может быть осуществлена в судебном порядке (ч. 2 ст. 40 КАС РФ, ч. 1 ст. 46 ГПК РФ и ч. 2 ст. 53 АПК РФ). Необходимо отметить, что действуют законы, которыми определены различные социальные группы, имеющие право на представительство в суде для защиты интересов неограниченного круга лиц (Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [18]; Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [14], Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [19], Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [20]). В сфере земельных отношений право граждан или их объединений выступать в защиту прав и законных интересов других лиц закреплено в ст. 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [16], где указано, что общественные объединения и некоммерческие организации имеют право осуществлять деятельность в области охраны окружающей среды, в том числе обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного

самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы; организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан; подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду; предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде; осуществлять другие предусмотренные законодательством права; принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях.

Необходимо отметить, что система общественного контроля на сегодняшний день недостаточно развита. Это связано с тем, что реализовать право на защиту неограниченного круга лиц, закрепленное нормой ч.2 ст. 53 АПК РФ не представляется возможным, несмотря на то что в п. 7 ч.1 ст. 10 Федерального закона от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» установлено, что субъекты общественного контроля вправе обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных

федеральными законами. Данная норма является по сути «обездвиженной» в силу обратной отсылки на аналогичную норму права. И данная проблема требует законодательного решения.

Выше было отмечено, что общественные объединения и некоммерческие организации имеют право принимать участие в сборе подписей под петициями. Петиция – это еще одно правовое средство для защиты публичных интересов. В Российской Федерации, на данный момент, не существует законодательного закрепления термина «петиция», также как не предусмотрено отдельного законодательного регулирования института данного вида обращений. В отечественной юридической литературе петицию принято рассматривать как один из институтов непосредственной демократии, наряду с другими формами обращений граждан. Ввиду того, что петиция рассматривается в контексте коллективных обращений, соответственно, законодательное регулирование петиции осуществляется нормами Закона №59-ФЗ. В настоящее время роль петиции в электронном формате выполняет интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации и голосования по ним «Российская общественная инициатива» (РОИ) [66]. На данной платформе размещаются предложения граждан по различным социально-экономическим вопросам, предметом внимания также являются предложения по совершенствованию деятельности органов публичной власти. Одной из наиболее популярных инициатив является предложение «О внесении изменений в ЗК РФ и Закон о недрах в части урегулирования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в целях проведения работ, связанных с пользованием недрами» [66]¹

«К сожалению, лишь половина петиций федерального уровня реализована в виде соответствующих законодательных актов. Федеральные петиции, набравшие необходимое количество голосов, не были рассмотрены Правительством Российской Федерации. Данный механизм является лишь

¹ Общественная инициатива № 59Ф7276.

имитацией института общественных петиций, что на практике существенно подрывает доверие населения и негативно влияет на качество работы данного института» [117, с. 15-18].

Следует заметить, что российское общество достаточно пассивно в решении общесоциальных задач, что обусловлено недоверием со стороны граждан в достижение необходимого результата [63]¹.

Но не все гражданские инициативы демонстрируют отрицательные показатели. Так, например, благодаря деятельности экспертов Общественной палаты Тюменской области были внесены изменения в Правила благоустройства территории города Тюмени, которые повлияли на повышение уровня озеленения улиц города [133].

Таким образом, по представленному материалу исследования, можно сделать вывод, что в России имеются все предпосылки для активного вовлечения граждан в решение значимых для государства и общества вопросов, защиты публичных интересов. Преодолеть пассивность общества возможно при условии публичной демонстрации государством высоких достижений в гармонизации отношений с обществом, баланса частных и публичных интересов, а также реально реализованных гражданских инициатив.

¹ По результатам репрезентативных опросов населения России по направлению ведения мониторинга гражданского общества в России - 38% из 40% опрошенных

ГЛАВА 3. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Традиционно в правоведении институционализация понимается как процесс образования правовых институтов, при этом институциональной единицей может выступать закон, кодекс, группа нормативных правовых актов или определенный структурный элемент внутри нормативного документа (раздел, глава, параграф и даже статья). Однако, как отмечает А. В. Курочкин, в современный период на первый план стали выдвигаться идеи об определяющем значении в институциональном процессе содержательного компонента, что предполагает формирование и развитие правовых институтов параллельно с нормативными правовыми актами вне зависимости от их формального признания со стороны законодателя. В этом случае государство уже не является единственным субъектом правовой институционализации, потому как возможно использование корпоративного нормотворчества в конституционно-правовых отношениях на примере деятельности общественных объединений, в том числе политических партий. Кроме этого, происходит появление многочисленных институтов, не имеющих формального правового закрепления, а также комплексных правовых институтов, нормы которых рассредоточены в разных правовых актах, но имеют общую основу в виде консолидированного вида общественных отношений [80, с. 8].

Исследуя правовую категорию «публичный интерес» выявлено, что публичный интерес является объектом правовой защиты, а его нарушение – юридическим фактом, с которым связываются определенные правовые последствия, в правоприменительной практике отсутствуют однозначно сформулированные критерии классификации какого-либо явления именно как публичного интереса, что вызывает определенные опасения в части бесконтрольного расширения судейского и административного усмотрения, средством воздействия на общественные отношения.

Защита публичного интереса, выступая правовым механизмом, обеспечивающим реализацию публичного интереса, имеет свои специфические черты: во-первых, защищаемый объект – публичный интерес - находится в публичном правоотношении (в сфере государственного управления), во-вторых, источником защищаемого публичного интереса является личность, отдельная личность, осознающая необходимость самоограничений [128], в-третьих, имеет специфическую цель защиты – обеспечение конституционного строя, общественной безопасности, устойчивости власти, разделения властей [127, с. 6], в процессуальных формах защита публичных интересов осуществляется посредством подачи иска в интересах других лиц, защита публичного интереса имеет широкий диапазон значимости [118, с. 8], императивность норм, применяемых для защиты публичного интереса. Перечисленное дает повод говорить о том, что защита публичного интереса образует самостоятельный правовой институт, способствующий совершенствованию взаимодействия государства и общества, поддержанию устойчивого политического и экономического строя. Институционализации также способствует право, которое формирует легальные правила функционирования публичной сферы.

Защита публичных интересов как правовой институт не может развиваться без совершенствования различных правовых средств, способов, методов, а также без развития иных институтов: политических, социальных, экономических, духовных.

С появлением нового курса государства на цифровую экономику требуется развитие действующих и создание новых форм взаимодействия государства и общества для полноценной реализации публичных интересов и их защиты. Научное сообщество, состоящее из представителей различных гуманитарных наук, пытается решить актуальные проблемы разногласий между государством и обществом. Но каким бы не было существующее противостояние власти и народа в силу различия интересов (государственных и частных), они находятся в постоянном взаимодействии и взаимосвязи. Механизм взаимодействия

заключается в балансе интересов обеих сторон: гражданское общество воздействует на государство путем реализации общественных интересов через различные институты: гражданские инициативы, обращения в органы публичной власти, участие в выборах и референдумах, участие в общественных советах при органах государственной власти, в свою очередь государство воздействует на институты гражданского общества через установление ограничений и запретов, осуществления контроля, участие государственных служащих в политических партиях.

Одним из основных правовых институтов, создающим условия для реализации публичных интересов, являются выборы. Посредством выборов гражданское общество выражает свое отношение к власти, выборами определяется уровень доверия к государству, устанавливается законность представителя гражданского общества, наделяемого властными полномочиями, интерес государства в выборах заключается в установлении управленческих задач и путей их решения. Защита публичных интересов путем выборов может быть реализована через активные действия гражданского общества: организации митингов, участие в манифестациях. С помощью таких политико-правовых средств гражданам предоставлена возможность реализовать общественные и личные интересы, право на политическую свободу. Благодаря выборам происходит обновление властных структур и уравниваются противоречия между обществом и государством. Развитие такого института как выборы возможно только при условии повышения уровня доверия между властью и обществом, результативности в деятельности органов власти, одобрения и способствованию со стороны государства реализации гражданских инициатив.

Местный референдум как правовой институт, необходимый для защиты интересов населения муниципального образования, несмотря на действенность, требует развития в силу объективных причин: правовой неопределенности тех вопросов, которые могут быть вынесены на голосование; трудностями в формулировании вопросов в соответствии с действующим законодательством;

сложностью процедуры организации проведения, отсутствием финансирования данного мероприятия из местного бюджета.

Достаточно популярным и развивающимся в настоящее время институтом защиты публичных интересов выступают публичные слушания и публичные обсуждения (ст. 28 ФЗ №131-ФЗ, ст. 5.1 ГрК РФ), которые являются важной формой прямой и обратной связи между гражданами и представительными органами местного самоуправления, формой влияния граждан, общественности на содержание решений, принимаемых органами местного самоуправления муниципальных образований. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 28 марта 2017 г. № 10-П, публичные слушания являются «публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам» [32].

Несмотря на то, что публичные слушания не возлагают обязанности на органы публичной власти по исполнению принятых населением решений,

которые могли бы повлиять на содержание правил землепользования и застройки, в соответствии со ст. 32 Конституции РФ право на участие в управлении делами государства все же подлежит судебной защите.

Положительными сторонами данного института является возможность инициирования публичных слушаний непосредственно самим населением муниципального образования, на публичные слушания в обязательном порядке выносятся ряд важных документов – проект устава муниципального образования, проекты поправок, вносимых в устав муниципального образования, проекты планировки территории, проекты генеральных планов, правил землепользования и застройки и др.). Слабой стороной рассматриваемого публично-правового института является неспособность влиять на принятые органом публичной власти решения в силу их рекомендательного характера, при этом порядок проведения публичных слушаний устанавливается муниципалитетом самостоятельно. Развитию данного института препятствуют такие факторы, как недостаточная информированность населения о проведении слушаний либо обсуждения, противоречивость интересов без поиска компромиссного решения, неспособность юридического закрепления решения большинства жителей муниципального образования порождает безразличие населения к участию в указанных мероприятиях. Необходимо отметить, что органы публичной власти не уделяют должного внимания публичным слушаниям, относятся к ним формально, рассматривают как препятствие в развитии города как к деятельности, которая «мешает эффективному городскому развитию»; это делает жителей менее защищенными и провоцирует дополнительные городские конфликты

Еще одним популярным публично-правовым институтом являются ранее упомянутые общественные палаты [14], «которые обладают определенными публично-властными характеристиками и действуют на разных уровнях публично-правовых образований: федеральном, субъектов РФ, муниципальном» [80, с. 43].

К основным общественно-значимым целям общественных палат относятся защита прав и законных интересов граждан при формировании и реализации государственной политики, осуществление общественного контроля деятельности органов власти, поддержка гражданских инициатив, принятие во внимание запросов общества на реализацию определенных интересов. Работа Общественной палаты РФ осуществляется регулярно в форме общественных слушаний, круглых столов, пленарных заседаний, создаются рабочие группы и комиссии для решения наиболее социально значимых вопросов для общества и граждан. Среди задач, приоритетных для всех общественных палат субъектов РФ, – организация общественного контроля и экспертиз федерального и регионального законодательства. Институционализация происходит благодаря новым практикам, реализуемым к конкретным публично-правовым образованиям. Так, например на территории Тюменской области в 2019 году был проведен V Форум Общественной палаты Тюменской области «Синергия Сибири — 2019»: социальное партнерство, на котором впервые прошел диалог между региональными органами власти и гражданским обществом в направлении развития взаимовыгодного сотрудничества бизнес-структур, общественных объединений и государства [64].

Также члены общественных палат участвуют в общественных советах [11], организованных при региональных и территориальных органах исполнительной власти. Основными задачами общественных советов являются осуществление общественного контроля деятельности исполнительного органа, обеспечение участия институтов гражданского общества в процессе подготовки проектов правовых актов и их реализации, обсуждении иных вопросов, относящихся к компетенции исполнительных органов; повышение прозрачности и открытости деятельности таковых органов власти; участие в информировании общественности о целях, задачах и результатах их деятельности; участие в организации и проведении совместных мероприятий исполнительных органов и

институтов гражданского общества по обсуждению соответствующих вопросов [80, с. 53].

Надо отметить, что к проблемным аспектам, препятствующим институционализации общественных палат, следует отнести результативность их деятельности. Это обусловлено тем, что отсутствие должного финансирования не всегда позволяет проявить желаемую активность в деятельности общественных палат и реализовать качественные социальные проекты, затруднительно привлечение опытных специалистов в роли экспертов для проведения качественной общественной экспертизы.

Общественная экспертиза, выполняя функцию социального контроля выступает самостоятельным институтом, оказывающим влияние на эффективность защиты публичных интересов, сохраняет действие принципа законности.

В последнее время все чаще государство обращает внимание на поиск решений проблем взаимодействия с гражданским обществом, которые находятся в плоскости социальных идей и социальных институтов. Социальный маркетинг – новая практико-ориентированная концепция, основанная на конкретных идеях, связанных с изменением представлений теоретиков и практиков о роли и функциях государства, как сервисного государства, с усилением значимости в государственном управлении интересов и потребностей граждан, осознанием необходимости создания соответствующих условий, в которых эти потребности могут быть удовлетворены. Как и в традиционном маркетинге, в основе концепции социального маркетинга заложены представления об оказываемых услугах и связанных с ними процессах по выявлению ожиданий клиентов и удовлетворению потребностей, планированию и организации таковых услуг, по оценке их качества, стимулированию спроса, выстраиванию отношений между субъектами социального маркетинга [105, 106].

Если говорить о современной России, то сегодня социальная ответственность государства в некоторых случаях перекладывается на бизнес-

структуры и самих граждан (например, сбор денег для больных в благотворительный фонд). Социальный маркетинг как социальный институт со своими специфическими ценностями и функциями находится в российском обществе на стадии формирования. Его развитие зависит от того, насколько в итоге окажутся реализованными стратегии инновационного развития общества, обозначенные в проекте модернизации страны [123].

Сегодняшняя российская действительность отличается достаточным количеством негативных и даже разрушительных тенденций в сфере социальной структуры общества, его духовно-нравственного развития и институционального состояния. Поэтому институционализация социального маркетинга будет противоречива и неоднозначна, в результате чего за ним может закрепиться некий «мифологический» образ, уже имеющий определенные очертания ввиду иллюзорности многих социальных программ, якобы уже сейчас эффективно реализуемых в России [124].

Анализ вышеуказанных публично-правовых институтов, направленных на охрану публичных интересов, способствующих более тесному взаимодействию между государством и гражданским обществом, позволяет сделать вывод о недостатке правового обеспечения общественной деятельности, ограниченности в правах граждан на непосредственное участие в управлении государством, низким уровнем открытости представителей власти и их нежеланием в содействии различным представителям гражданского общества.

Таким образом, для развития диалога между государством и обществом в целях достижения общего блага, требуется создать соответствующую требованиям настоящего исторического периода нормативную базу, с помощью которой будет в полной мере обеспечена реализация публичных интересов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного автором комплексного исследования были рассмотрены различные подходы к проблеме защиты публичных интересов в Российской Федерации. Выявлено, что правовая категория «публичный интерес», закрепленная в праве, является сложной, обладает многоаспектным юридическим смыслом, носит оценочный характер. Это побудило автора к выявлению основополагающих признаков рассматриваемой категории, что позволило сформулировать следующее авторское определение категории публичного интереса.

1. Публичный интерес - процесс, инициированный и законно осуществляемый субъектом права в целях достижения в жизненно важных сферах общественных отношений общего для неопределенного круга лиц блага, которое состоит из конституционно значимых ценностей.

Данная дефиниция указывает на то, что публичный интерес, выступая в качестве процесса, обладает подвижностью и отсутствием заранее определенного результата; акцентируется внимание, что публичный интерес ограничен рамками закона, имеет социальную направленность, конечной целью осуществляемого процесса является реализация субъективных прав, закрепленных в конституции.

2. Выявленная правовая природа и социальное значение публичного интереса привели автора к утверждению, что защита публичного интереса является самостоятельным правовым институтом и одновременно правовым способом, с помощью которого реализуется публичный интерес. Защита публичного интереса обеспечивается правом, осуществляется с обязательным участием представителей публичной власти в установленных законом формах:

1) судебная защита публичного интереса – оптимальная форма защиты, с помощью которой судом устанавливается юридический факт нарушения публичного интереса, вследствие признания нарушения законного интереса юридически закрепляется субъективное право заинтересованного лица;

2) защита публичного интереса в административном порядке – самозащита, направленная на восстановление нарушенного субъективного права и признание либо непризнание нарушения публичного интереса государством в лице органов исполнительной власти;

3) общественная защита публичного интереса – самозащита, направленная на предотвращение нарушения публичного интереса, восстановление нарушенного субъективного права неограниченного круга заинтересованных лиц, при содействии общественных объединений (политических партий, общественных палат и т. д.), организаций и граждан, наделенных законным правом выступать в защиту других лиц.

3. В результате изучения нормативных правовых актов, сопоставления взаимосвязанных правовых норм, судебной практики, сделаны следующие выводы:

1) количество споров, возникающих из административных или иных публичных отношений, указывает на низкий уровень профессионализма государственных и муниципальных служащих, неспособность в полной мере выполнять государственные функции;

2) отсутствует система с четкими и понятными правилами рассмотрения разногласий между органами власти и иными лицами в административно-правовом порядке;

3) решения, принимаемые непосредственно населением (на муниципальном уровне), носят в большей степени рекомендательный, нежели обязательный характер, в частности, при реализации федеральных проектов;

4) слабо развитый механизм реализации прав граждан и организаций и отсутствие должного уровня публичности (открытости) в деятельности органов власти.

Граждане судят о качестве и эффективности публичного правления в стране непосредственно по результатам деятельности государственных и муниципальных служащих и, в первую очередь, по принимаемым

административным актам исполнительных органов государственной или муниципальной власти. В соответствии с выводами можно сделать следующие предложения:

1) значительно повышать требовательность к государственной службе и публичным служащим, систематически актуализировать их профессиональные знания соразмерно законодательным изменениям, влияющим на качество государственного управления, усиливать ответственность за ненадлежащее выполнение должностных обязанностей.

Полагаясь на данные судебной практики, для снижения нагрузки на суды и улучшения показателей по правонарушениям, связанных с ненадлежащим исполнением должностными лицами своих служебных обязанностей, необходимо внести изменения в часть 1 и часть 1.1 статьи 5.63 КоАП РФ в части усиления ответственности за нарушение порядка предоставления государственной услуги, повлекшее непредоставление государственной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков, и изложить в следующей редакции:

В абз. 2 ч. 1 ст. 5.63 КоАП РФ слова «от трех тысяч до пяти тысяч» заменить словами «от пяти тысяч до десяти тысяч рублей»

В абз. 2 ч.1.1 ст. 5.63 КоАП РФ слова «от трех тысяч до пяти тысяч» заменить словами «от пяти тысяч до десяти тысяч рублей».

2) Низкий уровень эффективности осуществляемой исполнительными органами государственной власти административной деятельности во многом обусловлен пробелами в правовом регулировании административных процедур и невозможностью использования их потенциала, принципов и порядков при принятии административных актов. С целью упорядочения административно-публичной деятельности необходимо укреплять режим законности. Для этого требуется соответствующее административное правовое регулирование порядка подготовки и принятия административных правовых актов исполнительными органами государственной или муниципальной власти на основе

демократических принципов административных процедур и в соответствии с традиционными для такого вида управленческих процессов стадий. В связи с чем следует актуализировать законопроект¹, рассмотренный еще в 2009 году «Об административных процедурах», который бы содействовал созданию надлежащей системы административного правоприменения, направленного на гарантии прав и законных интересов граждан и организаций.

3) Реализация национальных проектов содействуют экономическому развитию государства, но при проведении мероприятий, необходимых для достижения поставленных в проектах целей, законные интересы населения страны должны быть учтены. Особенно это касается комплексного развития территорий, магистральной инфраструктуры. Упрощение процедуры изъятия земельных участков для государственных нужд, усеченные сроки согласования документов территориального планирования, слабые полномочия органов местного самоуправления могут повлечь нарушение публичных интересов: интересов населения многих населенных пунктов, повлечь причинение вреда окружающей среде. Из чего следует, что необходимо совершенствовать институт публичных слушаний. В ст. 28 Закона №131-ФЗ внести изменения, на основании которых население муниципального образования сможет не только участвовать в публичных слушаниях, но и требовать внести обоснованные замечания относительно изменений в публичных земельных правоотношениях, связанных с реализацией национальных проектов (изменение границ муниципального образования, изменение категорий земельных участков, проектной документации), а также их публичное размещение, например, на официальном сайте органа власти. Предоставить органу местного самоуправления полномочия по внесению изменений в проектную документацию реализуемого национального проекта на основании принятых населением муниципального образования замечаний и решений. При этом сроки

¹ В 2009 году в Государственную Думу был внесен на рассмотрение проект федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах», но был отклонен.

согласования реализуемых федеральных проектов должны быть реальными, разумными. Из чего следует, что такие сроки необходимо увеличивать соразмерно объему затрагиваемых публичных интересов.

4) Принцип публичности (открытости и доступности) органов власти может быть реализован:

а) развитием различных институтов гражданского общества;

б) усилением ответственности за нераскрытие данных о государственном либо муниципальном служащем, главным образом, относительно доходов.

Представляется, что повышению роли общественной экспертизы будет способствовать указание не только на обязательный характер рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественной экспертизы, но и обязательный характер публичной оценки таких экспертных заключений: как в форме учета замечаний в итоговом тексте законопроекта, так и в форме публичных комментариев о причинах отклонения отдельных предложений.

Активного вмешательства законодателя требует вопрос расширения прав и обязанностей представителя в делах об оспаривании нормативных либо ненормативных правовых актов. Ведь такой представитель выступает, в том числе, защитником публичного интереса, а значит, его полномочия осуществляются во имя общественного блага. В таких условиях единственно возможный вариант для эффективного контроля за правотворческой деятельностью органов власти является создание институциональных предпосылок для обращения граждан за восстановлением нарушенного права с присуждением в их пользу значительных денежных сумм.

Немаловажным решением всех вышеуказанных проблем является правовое обеспечение института юридической ответственности.

Надлежащая защита публичного интереса обеспечивается при наступлении реальной ответственности за его нарушение и фактическом восстановлении нарушенного субъективного права неограниченного круга лиц. В связи с чем требуется развивать институт юридической ответственности путем проведения регулярного мониторинга норм действующего законодательства, своевременного пересмотра норм, устанавливающих юридическую ответственность для различных субъектов, законодательного «исключения» тех из них, которые не отвечают потребностям современного развития общественных отношений, интересам общества и государства, приумножения административных наказаний фискальной направленности, увеличения составов проступков, совершение которых выступает основаниями юридической ответственности, значительного повышения размеров административных штрафов по законодательству без применения какой-либо методики расчета эффективности их увеличения.

Так, например, существенное нарушение экосистеме влечет непоправимые последствия, за которые виновное лицо должно быть привлечено к ответственности, которая бы устанавливала для правонарушителя ощутимые экономические затраты. Поэтому необходимо внести изменения в часть 2 статьи 8.12 КоАП РФ «Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах» слова «от трех тысяч до пяти тысяч рублей» заменить на слова «от пятидесяти до ста тысяч рублей», слова «от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей» заменить на слова от «пятидесяти тысяч до шестидесяти тысяч рублей», слова «от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток» заменить на слова «от пятисот тысяч до одного миллиона рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток».

Таким образом, только признание и соблюдение государством в лице органов власти прав и свобод человека и гражданина сможет обеспечить надежную защиту публичных интересов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. [с учетом поправок, внесенных Законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014, № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации: гос. система правовой информации — URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.
2. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон №1-ФКЗ: от 26 февраля 1997 г.: по состоянию на 09 ноября 2020 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон №95-ФЗ: от 24 июля 2002 г.: по состоянию 01 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №30. Ст. 3012.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1: Федеральный закон № 51–ФЗ: от 30 ноября 1994 г.: по состоянию на 28 июня 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 138–ФЗ: от 14 ноября 2002 г.: по состоянию на 01 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон №190-ФЗ: от 29 декабря 2004 г.: по состоянию на 02 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №1, ч. 1. Ст.16.
7. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 136-ФЗ: от 25 октября 2001 г.: по состоянию на 02 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон №21-ФЗ: от 08 марта 2015 г.: по состоянию на 30 апреля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №10. Ст.1391.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон № 195-ФЗ: от 30 дек. 2001 г.: по состоянию на 01 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1, ч. 1. Ст. 1.
10. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон №218-ФЗ: от 13 июля 2015 г.: по состоянию на 02 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29, ч. 1. Ст. 4344.
11. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон № 212-ФЗ: от 21 июля 2014 г.: по состоянию на 27 декабря 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30, ч. 1. Ст. 4213.
12. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон №210-ФЗ: от 27 июля 2010 г.: по состоянию на 02 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.
13. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон №59-ФЗ: от 02 мая 2006: по состоянию на 27 декабря 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.
14. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон № 32-ФЗ: от 04 апреля 2005 г.: по состоянию на 11 июня 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.
15. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131-ФЗ: от 06 окт. 2003 г.: по состоянию на 19 ноября 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
16. Об охране окружающей среды: Федеральный закон №7-ФЗ: от 10 января 2002 г.: по состоянию на 02 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

17. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон № 99-ФЗ: от 24 мая 1999 г.: по состоянию на 23 июля 2013 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.
18. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон № 184-ФЗ: от 06 октября 1999 г.: по состоянию на 11 июня 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
19. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федеральный закон №82-ФЗ: от 30 апреля 1999 г.: по состоянию на 13 июля 2020 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.
20. О некоммерческих организациях: Федеральный закон № 7-ФЗ: от 12 января 1996 г.: по состоянию на 02 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 3. Ст. 145.
21. Об общественных объединениях: Федеральный закон № 82-ФЗ: от 19.05.1995: по состоянию на 30 декабря 2020 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.
22. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон № 2202-1: от 17 января 1992 г.: по состоянию на 01 июля 2021 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
23. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации №1666: от 19 декабря 2012 г.: по состоянию на 06 декабря 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.
24. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации №400: от 02 июля 2021 г.: по состоянию на 02 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27, ч. 2. Ст. 5351.

25. О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников: Постановление Правительства Российской Федерации № 840: от 16 августа 2012 г.: по состоянию на 13 июня 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 35. Ст. 4829.

26. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: Постановление Правительства Российской Федерации № 457: от 01 июня 2009 г.: по состоянию на 15 ноября 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25. Ст. 3052.

27. О порядке организации и координации деятельности ведомственных центров телефонного обслуживания Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: Приказ Росреестра № П/413: от 04 августа 2015 г.: по состоянию на 01 марта 2017 г. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.07.2021).

28. Послание Президента Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.07.2021).

29. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон №122-ФЗ: от 21 июля 1997 г.: утратил силу // Доступ из

справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 15.05.2021).

30. О введении в действие Гражданского Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р. [вместе с Гражданским Процессуальным Кодексом РСФСР]: Постановление ВЦИК от 10 июля 1923 г.: утратил силу // СУ РСФСР. 1923. № 46 – 47. Ст. 478. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 15.05.2020).

31. О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии: Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г.: утратил силу // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1922. № 68. Доступ к электронному фонду правовых и нормативно-технических документов Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901775921?section=status> (дата обращения 02.05.2020).

Акты судебной практики

32. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.03.2017 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 16.05.2021).

33. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.06.2013 г. № 900-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Чирковой

Тамары Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.05.2021).

34. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 г. №25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.06.2021).

35. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2008 г. №11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.06.2021).

36. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2015 г. № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.06.2021).

37. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.06.2021).

38. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 05.02.2019 г. № 18-КГ18-268 // Верховный Суд Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://www.vsrfr.ru> (дата обращения 20.06.2021).

39. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 01.08.2017 г. по делу № 304-КГ17-3959 // Картоoteca арбитражных дел. URL:

<https://kad.arbitr.ru/Card/c10ee473-947c-43eb-87d9-c914d60ab11d> (дата обращения 20.06.2021).

40. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.05.2012 г. №13443/11 и от 17.07.2012 №2683/12 // Верховный Суд Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://www.vsrp.ru> (дата обращения 20.06.2021).

41. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.07.2012 г. №2683/12 // Верховный Суд Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://www.vsrp.ru> (дата обращения 20.06.2021).

42. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.04.2018 г. № Ф02- 1099/2018 по делу № А78-9123/2017// Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 29.05.2021).

43. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2016 г. по делу № А70-2706/2016 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 24.05.2021).

44. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.06.2017 г. по делу № А65-4406/2017 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 24.05.2021).

45. Решение Арбитражного суда Астраханской области от 01.02.2021 г. по делу № А06-15313/2019 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 24.05.2021).

46. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 21.02.2019 г. по делу № А56-61748/2018 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 24.05.2021).

47. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 26.07.2016 г. по делу № А70-2706/2016 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 24.05.2021).

48. Решение Волгоградского областного суда от 24.12.2020 г. по административному делу № 07р-1419/2020 // Волгоградский областной суд: [сайт]. URL: <http://oblsud.vol.sudrf.ru> (дата обращения 05.08.2021).
49. Решение Ярославского областного суда от 20.05.2021 г. по административному делу № 30-2-236/2021 // Ярославский областной суд Ярославской области: [сайт]. URL: <http://oblsud.jrs.sudrf.ru> (дата обращения 07.07.2020).
50. Постановление Ульяновского областного суда от 10.04.2018 г. по административному делу № 4А-123/2018 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.06.2021).
51. Решение Азовского районного суда Омской области от 30.06.2016 г. по административному делу № 2а-660/2016 // Азовский районный суд Омской области: [сайт]. URL: <https://www.azovocourt--oms.sudrf.ru>
52. Решение Березниковского городского суда Пермского края от 19.07.2017 г. по административному делу № 12-375/2017 // Березниковский городской суд Пермского края: [сайт]. URL: <http://berezn.perm.sudrf.ru> (дата обращения 02.08.2020).
53. Решение Волоколамского городского суда Московской области от 15.07.2016 г. по административному делу № 2-2141/2016 ~ М-2029/2016 // Волоколамский городской суд Московской области: [сайт]: URL: <https://volokolamsk--mo.sudrf.ru> (дата обращения 02.08.2020).
54. Решение Волоколамского городского суда Московской области от 25.02.2015 г. по административному делу № 2-121/2015 // Волоколамский городской суд Московской области: [сайт]: URL: <https://volokolamsk--mo.sudrf.ru> (дата обращения 02.08.2020).
55. Решение Забайкальского районного суда Забайкальского края от 25.05.2020 г. по административному делу № 2А-213/2020 // Забайкальский районный суд

Забайкальского края: [сайт] URL: <https://zabaykalsk--cht.sudrf.ru> (дата обращения 11.09.2021).

56. Решение Ставропольский районный суд Самарской области от 11.11.2020 г. по административному делу № 2-2594/2020 // Ставропольский районный суд Самарской области: [сайт] URL: <https://stavropolsky--sam.sudrf.ru> (дата обращения 11.09.2021).

57. Решение Темрюкского районного суда Краснодарского края от 06.06.2018 по делу № 12-142/18 // Темрюкский районный суд Краснодарского края: [сайт] URL: <https://temruksky--krd.sudrf.ru> (дата обращения 20.09.2021).

58. Решение Центрального районного суда г. Тольятти от 08.07.2020 г. по делу № 2А-2107/2020 // Центральный районный суд г. Тольятти: [сайт] URL: <https://centralny--sam.sudrf.ru> (дата обращения 11.07.2021).

59. Решение Центрального районного суда г. Читы Забайкальского края от 04.12.2014 г. по делу № 12-759-14 // Центральный районный суд г. Читы Забайкальского края: [сайт] URL: <http://centr.cht.sudrf.ru> (дата обращения 11.07.2021).

60. Решение Щучанского районного суда Курганской области от 25.03.2021 г. по делу № 12-13/2021 // Щучанский районный суд Курганской области: [сайт] URL: <http://schuchansky.krg.sudrf.ru> (дата обращения 11.07.2021).

61. Справка о результатах обобщения судебной практики рассмотрения административных дел по оспариванию документов градостроительного зонирования и территориального планирования: документ // Четвертый арбитражный апелляционный суд: [сайт] URL: https://4aas.arbitr.ru/sites/4aas.arbitr.ru/files/pdf/Spravka%20o%20grad%20zon%20t err_0.pdf (дата обращения 09.05.2020).

Сайты, порталы

62. Институт социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской Академии Наук/: [сайт]. Москва, 2021 // URL: <https://www.isras.ru/publ.html?id=8335> (дата обращения 04.07.2021).

63. Научно-исследовательский ун-т «Высшая школа экономики»: [сайт]. Москва, 2021 // URL: <https://www.hse.ru/monitoring/mcs/informmcs> (дата обращения 05.08.2021).
64. Общественная палата Тюменской области: [сайт]. Тюмень, 2021 // URL: <https://www.op72.ru/videohosting.html> (дата обращения 09.05.2021).
65. Публичная кадастровая карта: [сайт]. Москва, 2021 г. URL: // <https://pkk.rosreestr.ru> (дата обращения 09.05.2021).
66. Российская общественная инициатива: [сайт]. Москва, 2021 // URL: <https://www.roi.ru/72764/> (дата обращения 05.08.2021).
67. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр): официальный сайт. Москва. URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyu-nadzor> (доступ 10.10.2021).
68. Федеральная кадастровая палата Росреестра: [сайт]. Москва, 2021. URL: // <https://kadastr.ru> (дата обращения 04.07.2021).
69. Фонд имущества Тюменской области: [сайт]. Тюмень, 2021. URL: <http://fund72.ru> (дата обращения 04.07.2021).

Электронные издания

70. Андреев Ю. Н. Судебная защита земельных прав граждан России: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ю. Н. Андреев, Н. Д. Амаглобели, В. Н. Данилкин. Москва: ЮНИТИ, 2010. 375 с. URL: <https://djvu.online/file/KtU7PExcSxrM8> (дата обращения 04.07.2021).
71. Бахрах Д. Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2005. 800 с. URL: <https://pravo-olymp.ru/1501>.
72. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (Очерк теории) / Братусь С.Н. Москва: Юридическая литература, 1976. 215 с. URL: <https://naukaprava.ru/catalog/297/560954/70431>.

73. Гражданское право [Текст]: учебник / [Н. Д. Егоров, И. В. Елисеев, А. А. Иванов и др.]; под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. - 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 1996. Ч. 1. 1996. 596 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01001757224> (дата обращения 01.05.2020).
74. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. А. П. Сергеева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2018. 1040 с. URL: <https://www.rosmedlib.ru/book/ISBN9785392284177.html> (дата обращения 01.05.2020).
75. Гражданский Процессуальный Кодекс РСФСР. С объяснительной запиской, стенограммой заседаний 2-ой сессии ВЦИКа X созыва и алфавитно-предметным указателем / РСФСР. Издание официальное. Москва, 1923. 80 с. URL: <https://naukaprava.ru/catalog/1386/1387/20862> (дата обращения 01.05.2020).
76. Добровольский А. А., С. А. Иванова. Основные проблемы исковой формы защиты права. Москва: Изд-во МГУ, 1979. 159 с. URL: https://all-sci.net/sudoproizvodstvo_758/osnovnyie-problemyi-iskovoy-formyi-zaschityi.html (дата обращения 01.05.2020).
77. Иеринг Р. Интерес и право. Сочинение д-ра Рудольфа фон Иеринга (перевод с немецкого). Ярославль: типография губернской земской управы, 1880. 268 с. URL: <https://naukaprava.ru/catalog/435/936/1762> (дата обращения 01.05.2020).
78. Иеринг Р. Цель в праве: 1 том. Санкт - Петербург: Издание Н. В. Муравьева, 1881. 412 с. URL: <https://naukaprava.ru/catalog/435/936/1762> (дата обращения 01.05.2020).
79. Информационная безопасность цифрового пространства / под ред. Е. В. Стельмашонок, И. Н. Васильевой. Санкт - Петербург: Изд-во СПбГЭУ, 2019. 155 с. URL: <https://infosec.spb.ru/2019/03/monografiya-informatsionnaya-bezopasnost-tsifrovogo-prostranstva> (дата обращения 01.05.2020).
80. Институционализация взаимодействия гражданского общества с публичной властью в публично-правовых образованиях: монография / Г. А. Банных [и др.]; под общей редакцией А. И. Кузьмина, Л. И. Ворониной; Министерство

образования и науки Российской Федерации, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, Институт государственного управления и предпринимательства. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2018. 168 с. URL: <https://elar.urfu.ru/handle/10995/66047> (дата обращения 01.05.2020).

81. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / [соч.] Н. М. Коркунова. 9-е изд. (без изм.). Санкт -Петербург: магазин Н. К. Мартынова, 1909. 354, X с. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/58300-korkunov-n-m-lektsii-po-obschey-teorii-prava-spb-1909> (дата обращения 01.05.2020).

82. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2003 (Акад. тип. Наука РАН). 428 с. (Теория и история государства и права / Ассоц. Юрид. центр). URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01001868790> (дата обращения 01.05.2020). Режим доступа: по подписке.

83. Коркунов Н. М. Указ и закон: Исследование. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1894. 408 с. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.08.2020). Режим доступа: по подписке.

84. Комментарий к Конституции РФ / под ред. Л. В. Лазарева. Москва, 2009. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634> (дата обращения 01.05.2020).

85. Малько А. В. Законные интересы как правовая категория / А. В. Малько, В. В. Субочев. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 356 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01002474970> (дата обращения 01.05.2020). Режим доступа: по подписке.

86. Маркс Карл (1818-1883). Сочинения [Текст]: в 30 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. 2-е изд. Москва: Госполитиздат, 1955, т. 3. 630 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01005624481>(дата обращения 01.08.2020). Режим доступа: по подписке.

87. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г. А. Василевич [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2020. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1077360> (дата обращения: 24.11.2020). Режим доступа: по подписке.
88. Морозова Л. А. Проблемы современной российской государственности [Текст]: Учеб. пособие / Л. А. Морозова. Москва: Юрид. лит., 1998. 253 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01000568930> (дата обращения: 24.10.2020). Режим доступа: по подписке.
89. Нарутто С. В. Реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина: учебное пособие / под ред. С.В. Нарутто. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. 360 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1698654> (дата обращения: 23.11.2021). Режим доступа: по подписке
90. Новицкий И. Б. Солидарность интересов в советском гражданском праве (Отношения товарищеского сотрудничества и социалистической взаимопомощи) / Московский юридический институт; Профессор И. Б. Новицкий. Москва: Госюриздат, 1951. 120 с. URL: <https://naukaprava.ru/catalog/297/5226/58099> (дата обращения 10.05.2021).
91. Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева; Ин-т государства и права Рос. акад. наук, Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права Рос. акад. наук. Москва: Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 2001. 66 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01000718520> (дата обращения: 08.09.2021). Режим доступа: по подписке.
92. Свердлык Г.А., Страунинг Э.Л. Защита и самозащита гражданских прав [Текст]: Учебное пособие / Г. А. Свердлык, Э. Л. Страунинг. Москва: Лекс-

Книга, 2002. 207 с. URL: <https://spbib.ru/ru/catalog/-/books/11238652-zashchita-i-samozashchita-grazhdanskikh-prav> (дата обращения 10.05.2021).

93. Тарибо Е.В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта [Текст]: [монография] / Е. В. Тарибо. Москва: Норма, 2018. 255 с. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.09.2021). Режим доступа: по подписке

94. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Российское правотворческое о-во. Москва: Формула права, 2010. 398 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01004588408> (дата обращения 01.04.2020).

95. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. Москва, 2001. 355 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01000698853> (дата обращения 02.04.2020).

96. Туманов Д.А. Общественный интерес в гражданском судопроизводстве // Проблемы развития процессуального права России: Монография / Проблемы развития процессуального права России [А. В. Белякова и др.]; под ред. В. М. Жуйкова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Москва: Норма: Инфра-М, 2016. 223 с. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29003051> (дата обращения: 23.10.2021). Режим доступа: по подписке.

Электронная библиотека диссертаций

97. Астахов П. А. Юридические конфликты и современные формы их разрешения: Теоретико-правовое исследование: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Моск. ун-т МВД РФ. Москва, 2006. 59 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/yuridicheskie-konflikty-i-sovremennye-formy-ikh-razresheniya-teoretiko-pravovoe-issledovanie> (дата обращения: 23.10.2021).

98. Грибанов В. П. Основные проблемы осуществления и защиты гражданских прав.: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.00 / Моск. ун-т. Москва,

1970. 820 с. (2 т.). URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01010085263> (дата обращения: 23.10.2021).

99. Левина Д. Н. Теоретические проблемы толкования и применения оценочных понятий: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Левина Дарья Николаевна; [Место защиты: Нижегород. акад. МВД России]. Нижний Новгород, 2007. 36 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003069003> (дата обращения: 23.10.2021).

100. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Воронеж. гос. ун-т. - Воронеж, 2004. - 40 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01002663942> (дата обращения: 23.11.2020).

101. Михайлова Е. В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации: судебные и несудебные: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.15 / Михайлова Екатерина Владимировна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. - Москва, 2013. - 46 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01005532231> (дата обращения: 23.10.2021).

102. Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юридических наук: 12.00.14 / Пешкова Татьяна Викторовна; [Место защиты: Воронеж. гос. ун-т]. Воронеж, 2014. 24 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01005549878> (дата обращения: 23.11.2020).

103. Токарева Е. В., Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе: автореферат дис. ... канд. юридических наук: 12.00.15 / Токарева Елена Владимировна; [Место защиты: Ин-т гос.-ва и права РАН]. Санкт-Петербург, 2014. 25 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01005548982> (дата обращения 15.07.2021).

104. Туманова Л. В. Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.15. - Санкт-

Петербург, 2002. - 338 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003225952> (дата обращения: 20.05.2020).

105. Хисамутдинов С. Р. Социальные роли и функции маркетинга в условиях становления рыночной экономики: автореферат дис. ... кандидата социологических наук: 22.00.03. Саратов, 2000. 20 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003199253> (дата обращения: 23.10.2021).

106. Хвоевская Л. И. Социальный маркетинг потребительского поведения: общие и региональные аспекты: автореферат дис. ... кандидата социологических наук: 09.00.11. Ростов-на-Дону, 1999. 23 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01000219806> (дата обращения: 23.10.2021).

107. Храмова Е.В. Защита публично-правовых интересов в арбитражном процессе: вопросы теории и практики. Защита публично-правовых интересов в арбитражном процессе: вопросы теории и практики: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / Храмова Елена Вячеславовна; [Место защиты: Саратов. гос. акад. права]. Саратов, 2011. 22 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01004845520> (дата обращения: 23.10.2021).

108. Ченцов Н. В. Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве: (Теоретические проблемы): автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.03 / МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 1990. 25 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01000023446> (дата обращения: 23.10.2021).

Электронные журналы, статьи

109. Баранов В. А. Частные и публичные интересы в земельных правоотношениях / В. А. Баранов, А. Н. Приженникова // Современный юрист. 2015. № 3(12). С. 28-43. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24111240> (дата обращения: 23.10.2021).

110. Болгова В. В. Экономическая безопасность и национальные экономические интересы: некоторые проблемы соотношения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России, 2008. №1 (8). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskaya-bezopasnost-i-natsionalnye->

ekonomicheskie-interesy-nekotorye-problemy-sootnosheniya (дата обращения: 10.11.2020).

111. Бурмистрова С. А. Способы защиты публично-правовых интересов в цивилистическом процессе // Правосудие. 2021. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sposoby-zaschity-publichno-pravovyh-interesov-v-tsvilisticheskom-protssesse> (дата обращения: 30.11.2020).

112. Бурмистрова С. А. Правовой интерес как отдельная правовая возможность: механизм защиты в цивилистическом процессе // Журнал российского права. 2020. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-interes-kak-otdelnaya-pravovaya-vozmozhnost-mehanizm-zaschity-v-tsvilisticheskom-protssesse> (дата обращения: 30.06.2021).

113. Величко М. Б. Понятие и признаки «интереса» как правовой категории, используемой при рассмотрении гражданских дел, возникающих из публичных правоотношений, а также некоторые проблемы судебной практики, связанные с защитой законных интересов // Томский областной суд: [сайт]. URL: <http://oblsud.tms.sudrf.ru/modules.php?name=information&id=198>.

114. Галиновская Е. А. Проблемы эффективности юридической ответственности за земельные правонарушения / Е. А. Галиновская // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С. Н. Братуся / Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА. Москва, 2013. С. 218 - 228. URL: <https://znanium.com/catalog/product/439062> (дата обращения: 24.11.2021). – Режим доступа: по подписке.

115. Жукова О. В. Виды земельных споров и способы их разрешения с использованием специальных знаний судебного эксперта / О. В. Жукова // Теория и практика судебной экспертизы. 2019. Т. 14. № 3. С. 78-89. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41328277> (дата обращения: 24.11.2020). – Режим доступа: по подписке.

116. Зеленцов А. Б. Функции административной юстиции и их значение для совершенствования государственного управления // Ежегодник публичного права. 2015: Административный процесс. М., 2015. URL: https://www.elibrary.ru/query_results.asp(дата обращения: 24.11.2020). – Режим доступа: по подписке.
117. Комбарова, Е. В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России / Е. В. Комбарова // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 15-18. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41555140> (дата обращения: 24.11.2021). – Режим доступа: по подписке.
118. Костин А. В. Интерес публично-территориальных образований в гражданском праве // Законодательство. 2002. №3, 4. URL: <https://base.garant.ru/5119853> (дата обращения: 24.11.2020).
119. Кузнецова О. А. Административный порядок защиты гражданских прав // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. №1. С. 42-58. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnyy-poryadok-zaschity-grazhdanskih-prav> (дата обращения: 30.11.2020).
120. Кукса Татьяна Леонидовна Роль и место процедур досудебного обжалования в контроле за сферой государственного управления, или перспективные направления административной и судебной реформ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-i-mesto-protsedur-dosudebnogo-obzhalovaniya-v-kontrole-za-sferoy-gosudarstvennogo-upravleniya-ili-perspektivnye-napravleniya> (дата обращения: 30.11.2020).
121. Маслаков, А. В. Публичные интересы и их классификация / А. В. Маслаков // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 2(50). – С. 33-37. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=13055157> (дата обращения: 30.11.2020).
122. Мещеряков П. Н. К вопросу о понятии и признаках судебного нормоконтроля в России / П. Н. Мещеряков // Молодёжь и наука: Сборник

материалов VI Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных. Красноярск: Сибирский федеральный ун-т, 2011. URL: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2010/section10.html>, свободный (дата обращения 15.07.2020).

123. Михайлов Дмитрий Антонович Социальный маркетинг как социальный институт: социологический анализ // Общество и право. 2012. №4 (41). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnyy-marketing-kak-sotsialnyy-institut-sotsiologicheskii-analiz> (дата обращения: 29.11.2020).

124. Нейман, С. И. Развитие социального маркетинга в России / С. И. Нейман, С. А. Кациель // Омские социально-гуманитарные чтения - 2017: Материалы X Международной научно-практической конференции, Омск, 20–21 апреля 2017 года. Омск: Омский государственный технический университет, 2017. С. 71-80. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29667087> (дата обращения: 29.11.2020).

125. Петров Александр Васильевич Форма права и ее разновидности // Вестник ННГУ. 2012. №6-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/forma-prava-i-ee-raznovidnosti> (дата обращения: 13.11.2021).

126. Резер, Т. М. Роль гражданского общества в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в России / Т. М. Резер, Е. В. Кузнецова // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий : материалы IV Международной научно-практической конференции: в 2-х томах, Екатеринбург, 23–24 апреля 2018 года / Министерство образования и науки Российской Федерации, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина; Научный редактор А. П. Багирова. – Екатеринбург: Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, 2018. С. 8-11. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35092619> (дата обращения: 13.11.2021).

127. Тихомиров Ю. А. Публичное право: падения и взлеты / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. 1996. № 1. С. 3-11. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=20157830> (дата обращения: 07.04.2020).

128. Толмачева О. Публичный интерес и корпоративное право // эж-ЮРИСТ. – 2006. - №47. URL: <https://base.garant.ru/5312701/> (дата обращения: 07.04.2020).
129. Файзуллин Ф.С. Этнический статус и этнические интересы как факторы, определяющие национальную политику в регионе // Проблемы востоковедения. 2012. №2 (56). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/etnicheskiy-status-i-etnicheskie-interesy-kak-factory-opredelyayuschie-natsionalnuyu-politiku-v-regione-1> (дата обращения: 07.11.2021).
130. Хаманева Н.Ю. Право граждан на подачу обращений // Гражданин и право. 2000. № 1. С. 10. URL: <https://base.garant.ru/974704>. (дата обращения: 07.11.2021).
131. Харьков В. Н. Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования // Актуальные проблемы российского права. 2020. №10 (119). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prioritetnoe-obespechenie-publichnyh-ekologicheskikh-interesov-kak-konstitutsionnyy-printsip-ohrany-okruzhayushey-sredy-i> (дата обращения: 30.12.2020).
132. Хижняк В. С. Классификация интернациональных интересов в международном праве // Вестник СГЮА. 2012. №5 (88). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/klassifikatsiya-internatsionalnyh-interesov-v-mezhdunarodnom-prave> (дата обращения: 11.11.2020).
133. Чеботарев Г. Н. Реализация права общественных объединений на охрану окружающей среды / Г. Н. Чеботарев, А. К. Фахрутдинов, Е. Ф. Гладун // Государство и право. 2017. № 9. С. 65-73. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29901006> (дата обращения: 11.08.2021).