

Либерально-демократические ценности / Journal of liberal democratic values <https://liberal-journal.ru>

2023, №3, Том 7 / 2023, No 3, Vol 7 <https://liberal-journal.ru/issue-3-2023.html>

URL статьи: <https://liberal-journal.ru/PDF/04UNLD323.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Романова, Г. В. Отдельные вопросы правового режима земель обороны и безопасности Российской Федерации / Г. В. Романова // Либерально-демократические ценности. — 2023 № 3. — URL: <https://liberal-journal.ru/PDF/04UNLD323.pdf>.

For citation:

Romanova G.V. Selected issues of the legal regime of the defense and security lands of the Russian Federation. *Journal of liberal democratic values*. 2023; 3(7): 04UNLD323. Available at: <https://liberal-journal.ru/PDF/04UNLD323.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.).

УДК 349.41

Романова Галина Владимировна

ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет», Москва, Россия

Институт экономики, управления и права

Доцент департамента права

Кандидат юридических наук, доцент

E-mail: g_romanova@bk.ru

Отдельные вопросы правового режима земель обороны и безопасности Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и практические проблемы установления и реализации правового режима земель обороны и безопасности. Правовой режим земель, предоставленных для нужд обороны, определяются общими нормами земельного законодательства, за исключением особенностей, определенных специальными нормами. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих отношения по определению территориальных границ земельных участков, по определению земель обороны и безопасности и их правового режима позволяет сделать вывод о том, что недостаточно уделялось внимание в научных кругах отдельным вопросам правового режима земель обороны и безопасности, и со своей спецификой правового регулирования напрямую не рассматривался. В заключении автор предлагает определять правовой режим земель обороны и безопасности как систему правового регулирования отношений в области права собственности на земли обороны и безопасности, управлению и правовой охране, обеспеченная мерами профилактики и предупреждения правонарушений с применением ответственностью за их совершение.

Ключевые слова: государство; государственная граница; суверенитет; территориальная целостность; безопасность; оборона страны; правовой режим; земли обороны и безопасности

К одной из приоритетных задач Российской Федерации относится защита суверенитета, территориальной целостности и укрепление обороны страны от противоправных посягательств. Для реализации таких национальных интересов требуются территории – земли обороны и безопасности.

Правовая охрана земель обороны и безопасности – совокупность правовых норм, направленных на предотвращение негативного воздействия на земли обороны и безопасности, на их сохранение, улучшение и восстановление.

Так, в Федеральном законе от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»¹ точно изложено понимание одноименного термина, как системы разного рода (политического, военного и пр.) мер как по подготовке к вооруженной защите, так и по вооруженной защите Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

С учетом этого определения, подчеркнем определенные характеристики понятия «оборона», отличающие его от смежных понятий:

- Оборона непосредственно связана с защитой суверенитета, целостности и территориальной неприкосновенности государства.
- Оборона непосредственно взаимосвязана с готовностью к применению и с применением военной силы.
- Оборона непосредственно взаимосвязана с подготовкой к защите и защите общества и территории для отражения агрессии против государства и ее союзников.
- Само по себе «безопасность» – понятие достаточно широкое, и с ним связывают как отсутствие какой-либо опасности, так и возможность противостоять этим опасностям.

Согласно Основному Закону государства, понимаем, что оборона и безопасность две диаметрально противоположные сферы деятельности Российской Федерации. Это прямо вытекает из ст. 71 Конституции Российской Федерации², где сказано, что оборона и безопасность относятся к ведению Российской Федерации.

К сожалению, на данный момент не существует единого понятия «безопасность», воплощающего все его концепции, к которым отсылают многие нормы. Так, например, ряд норм Конституции Российской Федерации отождествляет «безопасность» с безопасностью государства и государственной безопасностью [1, с. 304].

Бесспорно, ученые-исследователи приходят к единому мнению, что «государственная безопасность» является уже «безопасности государства», поскольку: категорию «безопасность государства» следует рассматривать исключительно в комплексе с «безопасностью личности» и «безопасностью общества». Еще один вариант – приравнивание «безопасности» к «национальной безопасности», которая охватывает различные виды и вариации безопасности, защищаемые государством и относящиеся к людям, обществу и государству [4, с. 37].

В частности, обеспечением национальной безопасности считается система практических мер, принимаемых компетентными органами для ее обеспечения, таких как борьба с терроризмом, пресечение деятельности иностранных агентов, защита государственной тайны и пр. [5, с. 24–26].

К землям, предоставленным для нужд обороны страны, относятся земельные участки, отведенные для Вооруженных Сил России, охраны государственных границ, расположения оборонных объектов, строительства полигонов, стрельбищ, военных городков, складов и т.п.

¹ Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» (далее – Закон об обороне). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10591/ (дата обращения 22.03.2023).

² «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 22.03.2023).

Нормативное понятие земель обороны и безопасности закреплено в ст. 93 Земельного кодекса Российской Федерации³ (далее – ЗК) – земельные участки обороны и безопасности условно делятся на три группы:

1. Земли, предназначенные для нужд обороны.
2. Земли, предназначенные для нужд безопасности.
3. Земли, предназначенные для размещения особых объектов на территории закрытого административно-территориального округа (ЗАТО).

Особое внимание законодатель уделяет обеспечению обороны как на основное предназначение этих земель, которое реализуется через:

- строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий);
- разработку, производство и ремонт вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов (испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов);
- размещение запасов материальных ценностей государственного материального резерва.

Нельзя не отметить, что данные цели в ЗК намного сужены, чем в ст. 2 Закона об обороне, и представляется возможным уточнение п. 2 ст. 93 ЗК, а именно, дополнением следующим: в целях обороны оборудование территории России. Элемент «безопасность» в рамках данного понятия соприкасается лишь с обеспечением и защиты Государственной границы России (п. 3 ст. 93 ЗК).

Правовой режим земель, предоставленных для нужд обороны, состоит в ведении Министерства обороны России. Субъектами права землепользования являются воинские части.

Земли, предоставленные для нужд обороны, используются воинскими частями только в соответствии с тем назначением, которое было установлено актом отвода. Изменение конкретного целевого назначения земельного участка, хотя и в пределах общей цели использования его для нужд обороны, возможно лишь в порядке, предусмотренном для отвода земель.

Земли, предоставленные для нужд обороны, не могут передаваться во вторичное пользование гражданам (в том числе и военнослужащим) в виде служебных земельных наделов и т.д.

Правовой режим земель, предоставленных для нужд обороны, определяются общими нормами земельного законодательства, за исключением особенностей, определенных специальными нормами.

Обращаясь к понятию земель обороны и безопасности, имеет смысл перечислить и признаки такой субкатегории земель, поскольку земли обороны и безопасности являются элементом земель специального назначения, то и особенности земель такой категории будут характерны и для них. Во-первых, эти земли используются в качестве территориального

³ «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 №136-ФЗ. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения 22.03.2023).

базиса для размещения всякого рода оборонных объектов и объектов безопасности. Во-вторых, это земли, имеющие несельскохозяйственный характер состава, формируются по остаточному принципу. В-третьих, целевое назначение этих земель четко очерчено. В-четвертых, это земли за пределами границ населенных пунктов.

Ю.С. Воронцова в своей работе предлагает выделить три критерия для отнесения земель обороны и безопасности к категории земель специального назначения: ведомственная принадлежность земельных участков, – какие субъекты имеют право пользования данными участками; определенные функции, которые должны выполнять субъекты землепользования на данных участках; территориальное нахождение земельных участков [3, с. 81].

Тем не менее, необходимо понимать, что наличие всех этих трех оснований не определяет, относится ли земельный участок к землям обороны и безопасности. Бесспорно, из законодательно установленного определения «земли обороны и безопасности» можно выделить три вида земель, относящихся к землям специального назначения для размещения особых объектов на территории закрытого административно-территориального округа.

Для выделения земель обороны и безопасности из всех земель различных категорий, а также из категории земель специального назначения, необходимо установить ряд признаков, присущих всем видам земель обороны и безопасности, указанным выше. Так, эти земли располагаются за чертой поселений, используются в качестве пространственного базиса, формируются по остаточному принципу и четко разграничены по целевому назначению – принадлежат к землям специального назначения, а именно, к землям обороны и безопасности. Однако следует признать, что наличие всех или даже любого из четырех оснований не является решающим при определении того, относится ли конкретный участок к землям специального назначения.

Право собственности на земли обороны и безопасности установлено комплексом норм гражданского, земельного и военного права, а также специальными актами, регулирующими права владения, пользования и распоряжения такой землей ее собственником по своему усмотрению и в пределах, допускаемых законом.

Недостаточно уделялось внимание в научных кругах отдельным вопросам правового режима земель обороны и безопасности, и со своей спецификой правового регулирования напрямую не рассматривался. Поэтому научная и практическая значимость определяют ее актуальность темы настоящей статьи.

Намечающейся перестройкой Вооруженных сил Российской Федерации с учетом опыта ведения специальной военной операции, которая указала на ряд первоочередных проблем, требующих обязательного устранения. Особая система правового регулирования отношений в области права собственности на земли обороны и безопасности и по управлению и охране такими землями, обеспеченная мерами предупреждения правонарушений и установленной ответственностью за их совершение.

На землях, предоставленных для нужд обороны, и на смежных с ними землях могут быть установлены запретные зоны. В пределах земельных участков, закрепленных за воинскими частями, такие зоны именуется внутренними запретными зонами. Запретные зоны на смежных землях (внешние запретные зоны) устанавливаются в порядке, предусмотренном для предоставления земель, и режим этих зон определяется законодательством или актом о предоставлении земли. Внешние запретные зоны – это зоны с особыми условиями землепользования. Ряд особенностей правового режима земель, предоставленных для нужд обороны, возникает в военное время.

К главным признакам земель обороны и безопасности относят: ведомственная принадлежность земельных участков; определенные функции, которые должны выполнять субъекты землепользования на данных участках; территориальное нахождение земельных участков.

К ведомственным органам управления в сфере обороны и безопасности относятся органы, выполняющие задачи в этой области напрямую, и органы, обеспечивающие функцию по вооруженной защите косвенно. К первой категории относят Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба безопасности, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации и пр. Ко второй – Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по государственным резервам и пр.

В частности, А.В. Малько и Н.И. Матузов объясняют, что ««правовой режим» как «особый порядок регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности, либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права» [9, с. 25–26]. Поддерживает такую точку зрения и О.С. Родионов [10, с. 13–14].

Значительное количество ученых также поднимало вопрос о природе правового режима земли [6, с. 346; 11, с. 102–108.]. Нельзя не согласиться с мнением А.В. Малько и О.С. Родионова, что вышеприведенные определения содержат в себе главные особенности правового режима [8, с. 19]. На наш взгляд, суждение Г.А. Аксененко никак нельзя лучше учитывает главные особенности правового режима. Так, по его мнению, определение правового режима земель предполагает «во-первых, дать понятие этих земель как объекта такого земельного отношения, во-вторых, определить круг землепользователей этих земель, установить их права и обязанности, в-третьих, выявить порядок государственного управления этими землями, и, наконец, в-четвертых, указать на те формы и меры ответственности, которые определены законом для пользователей» [2, с. 55].

Особый порядок правового режима выражается в определенном сочетании юридических средств, создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов [7, с. 262; 12, с. 45–51].

Целевое назначение земель служит некой основой для установления главных положений правового режима категории земельного фонда, как следствие, для установления дефиниции «правовой режим земель» [13, с. 69].

Предлагаем определять правовой режим земель обороны и безопасности как систему правового регулирования отношений в области права собственности на земли обороны и безопасности, управлению и правовой охране, обеспеченная мерами профилактики и предупреждения правонарушений с применением ответственностью за их совершение.

ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьева С.А., Борисова Н.Е., Гаврилова Ю.В., Калмыкова А.Д., Корчагина Т.В., Леншин С.И., Николаев А.И., Пономарев М.В., Пряхина Т.М., Сауляк О.П., Топоркова М.К., Романова Г.В., Шикула И.Р., Царёв А.Ю. Конституционное право России: учебное пособие, 2-е издание, перераб. и доп. – М.: МГПУ, 2023. 304 с.
2. Аксененок Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения / Г.А. Аксененок // Сельское хозяйство и право в СССР и Италии. – М., 1977. – С. 55.
3. Воронцова Ю.С. Основания отнесения земельных участков к землям обороны и безопасности по законодательству Российской Федерации / Ю. С. Воронцова // Закон и право. 2013. № 10. – С. 81. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=20295001> (дата обращения 22.03.2023).
4. Гадельшин Р.И. О подходах к определению понятия политики национальной безопасности / Р.И. Гадельшин // Алтайский юридический вестник. 2018. № 1(21). – С. 37. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35059086> (дата обращения 22.03.2023).
5. Иванеев С.В. Террористические акты и нормы международного права по применению вооруженных сил в условиях противостояния терроризму / С. В. Иванеев // Военно-юридический журнал. 2007. № 4. – С. 24–26. – EDN KXBWJJ.
6. Краснов Н.И. Общая теория советского земельного права / [Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов, И.А. Иконницкая и др.; Отв. ред. Г.А. Аксененок и др.]. – М.: Наука, 1983. 346 с.
7. Кузнецов А.О. «О соотношении понятий «правовой статус» и «правовой режим» / А.О. Кузнецов, С.Б. Цветков // Поиск (Волгоград). 2016. № 1(3). – С. 262. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32536876> (дата обращения 22.03.2023).
8. Малько А.В. Правовые режимы в российском законодательстве / А.В. Малько, О.С. Родионов // Журнал российского права. 2001. № 9 (57). С. 19–22.
9. Матузов Н.И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1996. № 1 (212). С. 16–29.
10. Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: автореферат дис. ... кандидата юридических наук / О.С. Родионов. – Саратов, 2001. 24 с.
11. Романова Г.В. Значение земельной реформы 1990-х годов для России // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2013. № 1 (11). С. 102–108.
12. Романова Г.В. Проблемы реализации правовых норм, регламентирующих порядок перевода земель различных категорий // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2020. № 1 (37). С. 45–51.
13. Трифонов А.С. Основные положения и характеристика правового режима земель промышленности / А. С. Трифонов // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2006. №1 (52). – С. 69. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-polozheniya-i-harakteristika-pravovogo-rezhima-zemel-promyshlennosti> (дата обращения 22.03.2023).

Romanova Galina Vladimirovna

Moscow City University, Moscow, Russia

E-mail: g_romanova@bk.ru

Selected issues of the legal regime of the defense and security lands of the Russian Federation

Abstract. The article discusses theoretical and practical problems of establishing and implementing the legal regime of defense and security lands. The legal regime of lands provided for the needs of defense is determined by the general norms of land legislation, with the exception of the features defined by special norms. The analysis of regulatory legal acts regulating relations on the definition of territorial boundaries of land plots, on the definition of defense and security lands and their legal regime allows us to conclude that insufficient attention was paid in scientific circles to certain issues of the legal regime of defense and security lands, and with its specifics of legal regulation was not directly considered. In conclusion, the author proposes to define the legal regime of defense and security lands as a system of legal regulation of relations in the field of ownership of defense and security lands, management and legal protection, provided with measures to prevent and prevent offenses with the application of responsibility for their commission.

Keywords: state; state border; sovereignty; territorial integrity; security; national defense; legal regime; defense and security lands