

УДК: 34.311

DOI: 10.34824/VKNIRAN.2021.6.2.016

**ИМИДЖ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСПЕКТОРА ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ И
ОХРАНЕ ЗЕМЕЛЬ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ВАЖНЫЙ ФАКТОР
ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

© Батаев Дена Карим-Султанвич (а), Ибрагимов Канта Хамзатович (б),
Ибрагимов Кюри Хамзатович (с)

(а) Комплексный научно-исследовательский институт им. Х.И. Ибрагимова Российской академии наук, Российская Федерация, г. Грозный. Академия наук Чеченской Республики, Российская Федерация, г. Грозный. Грозненский государственный нефтяной технический университет им. М.Д. Миллионщикова, Российская Федерация, г. Грозный; д.т.н., профессор

(б) Академия наук Чеченской Республики, Российская Федерация, г. Грозный. Комплексный научно-исследовательский институт им. Х.И. Ибрагимова Российской академии наук, Российская Федерация, г. Грозный. Чеченский государственный педагогический университет, Российская Федерация, г. Грозный; г.н.с., д.э.н., профессор

(с) Академия наук Чеченской Республики, Российская Федерация, г. Грозный. Комплексный научно-исследовательский институт им. Х.И. Ибрагимова Российской академии наук, Российская Федерация, г. Грозный. Чеченский государственный университет, Российская Федерация, г. Грозный; г.н.с., д.с.-х.н., к.ю.н., проф., 7800467@mail.ru

Аннотация. Раскрыта роль госземинспектора в обеспечении устойчивости земельного правопорядка в стране. Аргументирована необходимость восстановления в природоохранном законодательстве единообразного применения термина «государственный инспектор». Приведены принципы общего и специального назначения в деятельности госземинспекторов. Отмечено, что отсутствует цельное определение имиджа госземинспектора как фактора повышения эффективности его правоприменительной деятельности. Предлагается формирование в Управлении Россельхознадзора по Чеченской Республике специального подразделения по формированию позитивного имиджа госземинспекторов. Показано, что в современных условиях не на принуждение, а на убеждение, на формирование у участников земельных отношений устойчивой экологически ориентированной личности должен стать приоритетной задачей госземинспекторов. Предлагается в статью 71 Земельного кодекса России и в Закон Чеченской Республики от 25 февраля 2014 года N 7-РЗ «О регулировании земельных отношений в Чеченской Республике» ввести норму: «Участники земельных отношений имеют право на получение от госземинспекторов своевременной, полной и достоверной информации, непосредственно затрагивающей их экологические, землеохранные и иные природоохранные права и свободы. Госземинспектора обязаны осуществлять на подведомственной территории профилактическую работу среди

граждан и юридических лиц по разъяснению содержания и применения норм земельного, экологического и иного природоохранного законодательства».

Ключевые слова: государственный инспектор по использованию и охране земель, земельное законодательство, правовое регулирование, мотивация, принципы, рациональное использование земель, охрана земель, имидж, земельный правопорядок.

THE IMAGE OF THE STATE INSPECTOR FOR THE USE AND PROTECTION OF LANDS OF THE CHECHEN REPUBLIC AS AN IMPORTANT FACTOR IN THE EFFECTIVENESS OF LAND LEGISLATION

© Bataev Dena Karim-Sultanvich (a), Ibragimov Kanta Khamzatovich (b),
Ibragimov Curie Khamzatovich (c)

(a) Kh. Ibragimov Complex Institute of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation, Grozny. Academy of Sciences of the Chechen Republic, Russian Federation, Grozny. Grozny State Oil Technical University by Acad. M.D. Millionshikov, Russian Federation, Grozny; Doctor of Technical Sciences, Professor

(b) Academy of Sciences of the Chechen Republic, Russian Federation, Grozny. Kh. Ibragimov Complex Institute of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation, Grozny. Chechen State Pedagogical University, Russian Federation, Grozny; Chief Researcher, Doctor of Economics, Professor

(c) Academy of Sciences of the Chechen Republic, Russian Federation, Grozny. Kh. Ibragimov Complex Institute of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation, Grozny. Chechen State University, Russian Federation, Grozny; g.s., doctor of agricultural sciences, candidate of legal sciences, Professor

Abstract. The role of the state land inspector in ensuring the stability of the land law and order in the country is revealed. The necessity of restoring the uniform application of the term "state inspector" in environmental legislation is argued. The principles of general and special purpose in the activities of state land inspectors are given. It is noted that there is no integral definition of the image of the state land inspector as a factor of increasing the effectiveness of his law enforcement activities. It is proposed to form a special unit in the Rosselkhoznadzor Administration for the Chechen Republic to form a positive image of state land inspectors. It is shown that in modern conditions, not on coercion, but on persuasion, on the formation of a stable environmentally oriented personality among the participants of land relations should become a priority task of state land inspectors. It is proposed to introduce a norm in Article 71 of the Land Code of Russia and in the Law of the Chechen Republic of February 25, 2014 No. 7-RZ "On the regulation of land Relations in the Chechen Republic": "Participants in land relations have the right to receive timely, complete and reliable information from state land inspectors directly affecting their environmental, land conservation and other environmental rights and freedoms. State land inspectors are obliged

to carry out preventive work among citizens and legal entities on the subordinate territory to explain the content and application of the norms of land, environmental and other environmental legislation".

Key words: state inspector for the use and protection of land, land legislation, legal regulation, motivation, principles, rational use of land, land protection, image, land law and order.

“Ваш личный имидж - это обещание вашим клиентам качества, последовательности, компетентности и надежности”

Джейсон Хартман [15]

Инициированные коронавирусной пандемией изменения во всех областях жизни социума в первоочередном порядке трансформировали общественное сознание относительно укрепления иммунитета людей против коронавирусной инфекции и иных, к сожалению, возможных генетически чужеродных молекул и клеток. Основным фактором укрепления иммунитета им представляется потребление качественного сельскохозяйственного продовольствия.

На защите этого интереса стоит значительное число должностных лиц - государственных инспекторов, осуществляющих свою деятельность в Россельхознадзоре, Росреестре, Росприроднадзоре, Ростехнадзоре и др. От их имиджа во многом зависит эффективность работы в области охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения, поскольку экологическая «чистота» данных земель детерминирует экологическую чистоту продукции сельского хозяйства, а значит, и иммунитет человека.

Представляется необходимым вначале данной работы определиться с термином «государственный земельный инспектор» (госземинспектор). В п. 1 ст. 66 ФЗ РФ от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 09.03.2021) "Об охране окружающей среды" должностные лица органов государственного надзора» называются однозначно «государственными инспекторами в области охраны окружающей среды». Поскольку приведенная норма распространяется на область всей окружающей среды, следовательно, является аутентичной и обязательной для земельного и иных видов природоресурсных законодательств. Однако «Административный регламент Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения...», утвержденный Приказом Россельхознадзора от 08.07.2019 N 662, нарушил единообразное применение термина «государственный инспектор». В упомянутом Регламенте он не нашел даже единичного применения, вместо него приводится термин «должностное лицо». В этой связи для восстановления единообразного применения общепризнанного ранее в земельном законодательстве термина «государственный инспектор Российской Федерации по использованию и охране земель» будем применять его в сокращенном варианте «госземинспектор».

От образа государственного инспектора по использованию и охране земель Чеченской Республики в восприятии участников земельных отношений, от их умения наладить

правильный социально-психологический контакт с правообладателями земельных участков во многом также определяется насколько правомерным будет поведение последних в природной среде, соответственно, и эффективность государственного земельного управления. В этой связи трудно не согласиться с мнением А. Н. Шумилова: «Очевидна диалектическая взаимосвязь между положительным восприятием власти, ее легитимностью, доверительным отношением к правоприменительным органам со стороны населения и эффективностью деятельности этих институтов» [11, с. 3].

Являясь важнейшим условием и инструментом обеспечения здоровья населения посредством постоянного наблюдения за качеством сельскохозяйственных земель и производимой на них продукции, институт госземинспекторов может явиться мощным фактором сплочения российского общества в наше сложное время, полное рисков и опасностей для жизни и здоровья человека. Поэтому укрепление престижа госземинспекторов, осознание значимости профессиональных качеств их личности является важнейшим условием в поиске мер по обеспечению населения страны качественным продовольствием.

История Управления Россельхознадзора по Чеченской Республике (УР по ЧР) насчитывает многие годы, и поэтому деятельность госземинспекторов имеет твердую опору на устойчивые традиции земельного права и основана на принципах общего и специального назначения. К первым относятся: единство земельно-правовых обычаев, правовых и организационных основ госземслужбы; профессионализм и компетентность госземинспекторов; презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой сельскохозяйственной и иной деятельности на земле; научной обоснованности, объективности и законности заключений госземинспекторов; их добросовестности, беспристрастности, взаимодействия с общественными объединениями и гражданами; защищенность госземслужащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность; независимости, осмотрительности и т.д.

К принципам специального назначения относятся: сохранение целевого использования земельных участков; приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий; комплексность оценки воздействия участников земельных отношений на окружающую среду; при наличии критериев, позволяющих отнести земельный участок к различным категориям риска, применение критериев, относящих земельный участок к более высокой категории риска; дифференцированный подход к установлению рискованного режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы; приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве; недопущение возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры), безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т.д.

Создание имиджа госземинспекторов УР по ЧР является сложной для государства задачей, но его окупаемость может превышать достижение целей многих иных социальных трендов, благодаря доступности и дешевизны средств формирования перспективного образа этого государственного служащего. Поскольку редко кто в ЧР не имеет земельный участок под домом, гаражом, дачей и т.д., госземинспектор – это государственный служащий, который часто контактирует с огромным числом физических и юридических лиц.

Ориентированный на ожидание уважения со стороны огромного числа правообладателей земельных участков, госземинспектор – служебное лицо, от деятельности которого во многом зависит образ государства в представлениях сельского населения страны, и то, насколько граждане готовы поддерживать установленный в стране земельный правопорядок.

Высокий уровень установившегося доверия между госземинспектором и участниками земельных отношений будет способствовать мотивации последних на выражение своего мнения по поводу эффективности земельного законодательства, что непременно, станет фактором его совершенствования и установления в обществе более справедливых земельных отношений и, соответственно, более устойчивого земельного правопорядка, снижению коррупции и противоправного поведения, правового нигилизма. Вместе с тем, это также позволит выявить эффективность тех или иных правовых инструментов в их влиянии на земельно-правовое поведение и поможет дальнейшему развитию наиболее перспективных из них для повышения действенности земельного законодательства. Естественно, что решение данной проблемы имеет комплексный характер и требует применения системного подхода, прежде всего, на стадии подготовки кадров госземинспекторов. Высокая ответственность их перед обществом и государством, как было показано выше, обязывает вести профориентационную работу среди старшеклассников с целью отбора для обучения наиболее талантливой молодежи, имеющей призвание работать в должности госземинспектора.

В контексте отмеченного выше можно отметить, что высокая роль имиджа госземинспектора обуславливает необходимость серьезного подхода к решению этой научной проблемы как фактора совершенствования земельного законодательства и важнейшего условия повышения действенности правоприменительной деятельности органов государственного земельного надзора (контроля).

Определение критериев, условий и факторов эффективности влияния правовой природы имиджа госземинспекторов в процессе правоприменительной деятельности ранее не ставилось специальной задачей науки теории права. Это и обуславливает необходимость настоящего теоретико-правового исследования. Тем более, что современные условия, в которых приходится работать госземинспектору сложны, а зачастую и непредсказуемы, точь – в – точь, как отмечал французский ученый: «На государственной службе происходят серьезные перемены. Изменения многочисленны, сложны и быстры. Как наблюдатели, мы можем видеть разрыв между осуществлением реформ и ценностями, которые движут общественными субъектами. Артикуляция коллективной и индивидуальной логики, переход от телесной логики к бизнес-логике или ориентация на результаты ставят под сомнение личность госслужащих и организаций» [13].

В теории права отсутствует цельное определение имиджа как фактора повышения эффективности правоприменительной деятельности. Шумилов А.Н. под ним понимает «целостное, направленное на совершенствование реализации права, поднятие авторитета и повышение статуса должностных лиц, осуществляющих государственно-правовую политику в сфере правоприменения, выражаемое в знаково-символической форме представление о данной деятельности, формирующееся в сознании представителей различных сегментов общества на основе опыта и в результате систематического информационного воздействия» [11, с. 8]. Данное определение представляется весьма емким и узко ориентированным только на имидж субъектов правоприменительной деятельности. Однако, на наш взгляд,

имидж к какому бы виду деятельности он ни относился, на каком бы языке мира он ни формулировался, должен иметь лаконичное единообразное понимание и применение. Вероятно И.Г. Касаткин использовал именно такой подход в своем определении, поскольку по нему: «Имидж федерального органа исполнительной власти - целенаправленно создаваемый образ, направленный на позитивное отражение и обеспечение устойчивого присутствия данной властной структуры в информационно-коммуникативном пространстве управления» [7, с. 6]. Наиболее удачным определением, по мнению В.В. Волковой, с которой солидаризуемся и мы, является следующее: «имидж организации – это совокупное общественное восприятие организации многими людьми. Впечатление о ней формируется в ходе личных контактов человека с организацией; на основе слухов, циркулирующих в обществе; из сообщений средств массовой информации» [3, с. 89].

Д.Д. Бекоева и О.В. Зверева не согласны с мнением многих авторов, и мы считаем справедливо, что «имидж не является чем-то однажды заданным и неизменным, так как он зависит от факторов, которые могут менять свои значения» на основании того, что данное определение предполагает словесную форму выражения, тогда как образ и имидж как его часть обязательно включает невербальные элементы». Они предлагают свою формулировку данному феномену: «Имидж служащего международной организации – это тот образ, который формируется у окружающих по поводу внутренней и внешней деятельности международной организации, и конструируется определенными целями [1, с. 3]. Данное определение целесообразно было бы продолжить так: «... и конструируется определенными целями при конкретных условиях и соответствующих средствах, способах и методах».

Имидж служащего и государственного учреждения, в котором он служит, не могут «являться чем-то однажды заданным и неизменным» потому, что государственная служба – это многочисленные отношения, возникающие между государством, обществом и гражданином и находящиеся в постоянной динамике и урегулированные нормативными правовыми актами, также меняющимися со сменой интересов и ценностей государства общества и граждан.

Краткий психологический словарь под редакцией А.В. Петровского и М.Г. Ярошевского определяет имидж как «стереотипизированный образ конкретного объекта, существующий в массовом сознании. Как правило, понятие имиджа относится к конкретному человеку, но может также распространяться на определенный товар, организацию, профессию и т.д.». Специалист в области менеджмента О.С. Виханский дает общее определение имиджа: «имидж явления – это устойчивое представление об особенностях, специфических качествах и чертах, характерных для данного явления» [6].

Общеизвестно насколько много затрачивается средств и времени на формирование любого политического имиджа. Большое число политтехнологов и имиджмейкеров выполняют сложную работу по внедрению, в основном, через СМИ в сознание общественности определенного контента политического имиджа того или иного руководящего деятеля, партии или общественной организации. При этом их года в год возрастает спрос не только на количество, но и на качество политических имиджмейкеров. Однако данный вид деятельности мало используется в министерствах и ведомствах, иных структурах исполнительной власти страны, включая такие институты как Россельхознадзор, Росреестр и Росприроднадзор. Вероятно, это и служит одной из основных причин недостаточно высокой эффективности их функционирования. Отсюда вытекает, что в Управлении Россельхознадзора по

Чеченской Республике должно быть подразделение по формированию позитивного имиджа. Вряд ли можно сомневаться в том, что средства, затраченные на работу имиджмейкеров по управлению их социально-экономическим имиджем не окупятся, равно как и нельзя быть уверенным в их быстрой окупаемости.

От уровня позитивного имиджа Россельхознадзора во многом зависит его престиж в иерархии органов исполнительной власти ЧР, соответственно, это предопределяет его статус при распределении средств государственного бюджета, при квотировании средств нематериального характера. Вот почему в последние два десятилетия интерес у министерств и ведомств России к формированию благоприятного имиджа значительно вырос. Как справедливо отмечает И.Г. Касаткин: «Стремление завоевать собственное место в иерархии государственной власти заставляет федеральные органы исполнительной власти обращать особое внимание на создание индивидуального имиджа, позволяющего выделиться среди себе подобных. Поэтому отсутствие целенаправленного формирования позитивного имиджа федерального органа исполнительной власти оформляется в проблему и объективно выдвигается на одно из первых мест в системе приоритетов деятельности органов исполнительной власти» [7, с. 3].

Формирование имиджа организации является достаточно длительным, многовекторным, динамичным и сложным процессом, требующим от имиджмейкеров не только высокого уровня компетентности и профессионализма, но и постоянно настойчивой терпеливости. В этой связи трудно не согласиться с мнением Л.В. Чернышевой: «Управление политическим имиджем – это ... процесс динамичного формирования, изменения и улучшения составных компонентов и результатов внедрения политического имиджа в общественное сознание. Управление политическим имиджем позволяет оптимизировать социально-коммуникативное взаимодействие. Исходя из сложности формирования политического имиджа на современной стадии развития политико-коммуникативной сферы жизни, стоит отметить возрастающую роль специалистов, владеющих этими технологиями» [10].

Работа госземинспектора относится как раз к области активного функционирования социально - земельно – коммуникативной сферы жизни российского общества. От того, насколько высок его имидж, непосредственно зависит степень доверия к нему огромного числа правообладателей земельных участков и иных участников земельных отношений. А это означает соответствующий уровень доверительного общения их друг с другом, в процессе которого вскрываются дефекты действующего земельного законодательства, более того, проясняются и осознаются вновь возникшие земельно-правовые реалии, нуждающиеся в безотлагательном правовом регулировании. Здесь явственно просматривается сходство позитивного воздействия на правотворчество правореализационной работы госземинспектора с судебной практикой. Разница, очевидно, заключается в том, что госземинспектор лишь констатирует факт несоответствия действия той или иной нормы земельного права конкретной земельно-правовой ситуации, или возникновения новой земельно-правовой реалии, требующей срочного нормативного регулирования, в то время как судьи, по меткому замечанию Э. Аллота: «постоянно расширяют или перерабатывают правовую норму своими решениями. Даже когда нормативное положение впервые обнародовано, оно не может быть окончательным или всеобъемлющим по своему охвату и действию; оно является не более чем руководством как для тех, на кого оно распространяется, так и для тех, кто официально призван его применять» [12].

Другими словами, чтобы земельный закон приобрел действительную силу воздействия на государство и общество, он в течение некоторого времени, называемый периодом адаптации, должен быть понят и принят основной массой участников земельных отношений как собственный. Задача госземинспектора, как раз, и заключается в том, чтобы своевременно адаптировать последних к новым нормам земельного права, разъяснить им условия и порядок применения земельно-правовой нормы к той или иной земельно-правовой ситуации, показать потенциал незаметный для основной массы земледельцев позитива, заложенный в той или иной норме и способный улучшить комфортность работы на земле. Такая обязанность госземинспектора не предусмотрена даже в упомянутом выше «Административном регламенте Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения, утвержденном Приказом Россельхознадзора от 08.07.2019 N 662.

Между тем, согласно земельному законодательству государственные земельные и иные инспектора экологической направленности настроены на исключительное применение силы принуждения в решении поставленных перед ними задач по охране объектов природной среды, что контрастирует с демократической ориентацией Конституции РФ и позицией международного экологического права. Очевидно, что в условиях демократизации акцент не на силу, а на убеждение, на формирование у участников земельных отношений устойчивой экологически ориентированной личности должен стать приоритетной задачей и нормотворцев и правоприменителей, в лице которых, в т.ч., выступают и госземинспекторы. Русская поговорка гласит: «Не может сторож, каким бы бдительным он ни был, один охранять большую деревню».

Ни Земельный кодекс РФ 2001 г., ни ФЗ РФ «Об охране окружающей среды» 2002 г. не предусмотрели демократические подходы к мобилизации потенциала гражданского общества в деле охраны объектов Природы. В некоторой мере данный недостаток законодатель постарался устранить в ФЗ РФ от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", который вступит в силу 31 июля 2021 г. Так, в ст. 8 данного закона предусмотрена норма по «стимулированию добросовестного соблюдения обязательных требований», а в ст. 48 - также «меры стимулирования добросовестности». Содержание диспозиций данных норм свидетельствует об их декларативности, поскольку никаких конкретных мер стимулирования добросовестности соблюдения обязательных требований в них не предусмотрено. Иначе говоря, начало данным законом положено в той части, что законодатель уже осознал важность применения стимулирования добросовестности, например, участников земельных правоотношений, дело осталось за малым – наполнить его реально реализуемыми мерами стимулирования. Очевидно, что исполнение данной задачи, в частности, станет обязанностью и госземинспекторов. Однако возникает вопрос: следует ли мотивировать госземинспектора на достижение постоянно высоких результатов работы? Однозначное – да. «Наличие даже превосходных юридических и агро-экологических знаний далеко не гарантирует то, что госземинспектор будет реализовывать их в своей служебной деятельности. Для этого требуется мотивация. ... Трудно себе представить, что изначальный энтузиазм

госземинспектора в деле охраны земель будет неиссякаемым, и он будет постоянно на одном и том же высоком уровне исполнять свои должностные обязанности без соответствующей систематической подпитки этого стимула со стороны государства [5, с. 398].

В соответствии со ст. 50 рассматриваемого закона «должностное лицо контрольного (надзорного) органа (в нашем случае – госземинспектор. – Авт.) по обращениям контролируемых лиц и их представителей осуществляет консультирование (дает разъяснения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля). Консультирование осуществляется без взимания платы». На наш взгляд, госземинспектор не «по обращениям контролируемых лиц» должен давать соответствующие разъяснения, а это должно входить в их профессиональную обязанность осуществлять добровольное консультирование по вопросам правового регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного и иного назначения. Если в задачу другого правоприменителя – суда входит обязанность не только «выбрать и применить надлежащую норму, но и правильно истолковать закон в соответствии с его смыслом и содержанием» [4], то это также, на наш взгляд, должно входить и в обязанность госземинспектора. В ст. 66 ранних редакций ФЗ РФ от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" содержался п. 2, предусматривающий обязанности госинспекторов в области охраны окружающей среды, в частности абзац 2 «разъяснять нарушителям законодательства в области охраны окружающей среды их права и обязанности». Рассматриваемый п. 2 из данной статьи исключен.

Считаем, что данный пункт необходимо ввести как в ст. 66 ФЗ «Об охране окружающей среды», так и в статью 71 ЗК РФ в следующей редакции: «Участники экологических, земельных и иных природоресурсных и природоохранных отношений имеют право на получение от должностных лиц (государственных инспекторов) в области охраны земель и других природных ресурсов своевременной, полной и достоверной информации, непосредственно затрагивающей их экологические, землеохранные и иные природоохранные права и свободы. Должностных лица (государственные инспектора) обязаны осуществлять на подведомственной территории профилактическую работу среди граждан и юридических лиц по разъяснению содержания и применения норм экологического и иного природоохранного законодательства». Необходимость такого подхода также подтверждает Э. Эллот: «Задача судей (или других лиц, призванных применять нормы), таким образом, заключается в согласовании и адаптации норм к обществу в целом и к текущей спорной ситуации в частности» [12, с. 21].

Беляев В.И. представляет свое видение понятия «имидж»: «В нашей стране под имиджем понимают информационный продукт, произведенный имиджмейкерами, в котором акцент делается на очевидные привлекательные черты, характеристики того, для чего создается имидж, в то время как некоторые не очень привлекательные черты и характеристики не упоминаются, замалчиваются или даже вуалируются, скрываются за видимостью сомнительных преимуществ, в то время как они должны устраняться» [2, с. 16].

Представляется, что для целей открытости и транспарентности на сайте УР по ЧР должна быть помещена личная карточка-контент госземинспектора, в которую могли бы вносить отзывы о его работе контактирующие с ним участники земельных отношений. По результатам их отзывов руководство УР по ЧР должно отстранять от работы госземинспектора, скомпрометировавшего себя в их представлениях как непрофессионального, грубого

и неотзывчивого человека. Другими словами, в формировании имиджа госземинспектора в глазах обслуживаемых им землепользователей далеко не определяющими являются знание земельно-правовых нормативных актов и умение их применения. Необходимо, чтобы госземинспектор обладал личным обаянием, способностью понравиться тем лицам, с кем ему приходится взаимодействовать при исполнении служебных обязанностей. Это означает, что руководство УР по ЧР, осознавая, что имидж своего ведомства, в том числе, является слагаемым профессиональных имиджей всех его госземинспекторов, должно прилагать немалые усилия по формированию таких качеств у госземинспекторов, которые притягивали бы к ним людей, а не отталкивали их. Иначе говоря, наблюдаемое сегодня массовое обезличивание государственных инспекторов, осуществляющих деятельность в эколого-правовой сфере, не способствует обеспечению эффективности охраны окружающей среды, в том числе, снижает действенность работы государства в области использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. Подтверждением тому – сотни гектаров заброшенных земель данной категории, прогрессирующие на них процессы опустынивания, эрозии, закисления, загрязнения и т.д. Если УР по ЧР будет обезличивать своих госземинспекторов, то он, тем самым, будет подрывать и свой имидж, что не будет способствовать формированию его положительного образа в восприятии населения, а в конечном итоге, - обеспечению рационального использования и охраны земель сельхозназначения. В этой связи абсолютно прав А.Н. Шумилов: «Если раньше идея имиджа правоприменителя, представителя власти ассоциировалась с его личностью, то в настоящее время проблема имиджа распространяется главным образом на правоприменительную деятельность организации в целом, что является свидетельством, с одной стороны, значительного обезличивания правоприменителей, а, с другой стороны - усиления формализации самого права и его применения» [11, с. 7].

При оценке деятельности госземинспектора участники земельных отношений учитывают его профессиональную компетентность, практические навыки правоприменения, комфортность работы в сельском хозяйстве, обеспечиваемую действующим законодательством, сравнивают его работу как с работой других госземинспекторов, так и государственных инспекторов, работающих в сферах водоохраны, лесоохраны, воздухоохраны, охраны животного мира и т.д. Однако самым главным интегративным критерием оценки правообладателями земельных участков деятельности госземинспектора и УР по ЧР, на наш взгляд, будет выступать прибыль, полученная ими при реализации урожая сельскохозяйственных культур. Поэтому можно согласиться с мнением И.Г. Касаткина, что «наиболее эффективным направлением формирования позитивного имиджа федерального органа исполнительной власти является ... высокое качество выполнения возложенных на него социально-значимых экономических, социальных, инновационно-реформаторских обязанностей и задач. Именно реальная практика их выполнения создает основу положительного имиджа государственного органа исполнительной власти и обеспечивает его устойчивую поддержку и легитимацию в обществе» [7, с. 7].

В связи с тем, что имидж госземинспекторов формируется мнением о них со стороны участников земельных отношений, представляется целесообразным группировать последних по интересам, выявить пакет оценочных критериев, которыми они руководствуются при формировании образа конкретного госслужащего.

Как видно, добиться общественного признания своего положительного имиджа госземинспектору будет совсем непросто. На данный процесс будет оказывать воздействие и множество факторов, кажущихся на первый взгляд символическими и формальными: форма и стиль специальной одежды, нагрудный знак ведомства, вид удостоверения, марка автомобиля, портфель, образец протокола и т.д. В этом контексте весьма правильным является п. 28 «Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»: «Внешний вид государственного (муниципального) служащего при исполнении им должностных обязанностей ... должен способствовать уважительному отношению граждан к государственным органам и органам местного самоуправления, соответствовать общепринятому деловому стилю, который отличают официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность» [9].

Все эти формальные и приводимые ниже основные критерии должны войти в перечень вопросов, которые в совокупности представят концепцию формирования имиджа госземинспектора. К основным, на наш взгляд, можно отнести следующие критерии: дифференциация групп участников земельных отношений по их земельно-правовым интересам; выявление их ожиданий от встреч с госземинспектором, принципы, способы и этапы позитивного воздействия на них, сравнительный анализ фактически действующих земельно-правовых норм с теми нормами, о которых они мечтают, мониторинг, анализ результатов наблюдений и последующая корректировка мероприятий, ожидаемые результаты и т.д. В современную эпоху весьма важно определиться со способами наиболее эффективного взаимодействия. Представляется, что при коронавирусной пандемии первая встреча с правообладателями земельных участков должна быть лицом к лицу с соблюдением масочного режима. Такое знакомство позволит обменяться контактными данными и в последующем осуществлять дистанционное взаимодействие.

Следует учитывать, что потребности земледельцев, их ожидания от встречи с госземинспектором могут меняться в течение времени, например, как следствие изменения запросов, вызванных коронавирусной инфекцией, так и влиянием информации о жизни западных фермеров, широко транслируемой в СМИ. Например, поступившая информация о пользе той или иной сельскохозяйственной культуры в борьбе с коронавирусом может мгновенно изменить специализацию земледелия сельскохозяйственных товаропроизводителей, что, соответственно, потребует разработки и принятия нормативных правовых актов, регулирующих отношения по производству, переработке, хранению, реализации, охране и транспортировке данного вида продукции. Или другой пример: сегодня 30 июня 2021 г., когда завершается настоящая статья, на канале «Евроньюс» прошла информация о том, что широко применяемый в посевах сельскохозяйственных культур гербицид раундап (иначе – глифосат, ураган, торнадо и т.д.) опасен для здоровья человека и животных и демонстрирует это на пораженных раком собаках из французского питомника, расположенного рядом с пашней, на которой применяют этот гербицид. Более того сообщают, что фермеру угрожает уплата крупного штрафа. Данной информации вполне достаточно для отечественного сельскохозяйственного товаропроизводителя, чтобы отказаться от применения гербицидов. Естественно, это приведет к удорожанию его продукции, поскольку придется заменять сравнительно дешевую химизацию на механические способы борьбы с сорняками. А это, в свою очередь, вызовет необходимость принятия новых нормативно-правовых актов, регламентирующих реализацию цепочки аграрных нововведений.

В итоге, каким бы ни был имидж госземинспектора отношение участников земельных отношений к государственному земельному надзору и к иным органам публичной власти будет непосредственно зависеть от их социального самочувствия как интегрального показателя их общего благополучия и меры социального оптимизма, ощущения комфортности жизни и работы на земле. Социальное самочувствие правообладателей земельных участков зависит от влияния многих факторов, но наиболее важными представляются следующие: наличие достаточного плодородия у их земельного участка и возможность его постоянного воспроизводства, наличие орошения, безопасность в широком смысле слова (личная, охрана урожая и т.д.), наличие рынка сбыта продукции (магазины, рынок, предприятия переработки продукции), дороги, интернет, информационно – консультационная служба сельского хозяйства, отсутствие коррупции, здравоохранение, система образования, объекты культуры и искусства, спорта, доступные жилье и стройматериалы, доступность финансовых средств и т.д.

Негативный имидж госземинспектора может оцениваться участниками земельных отношений различными характеристиками, однако, основными, вероятно, могут быть следующие: некомпетентный, бескультурный, нетактичный, необщительный, невзрачный, противный, опасный, непредсказуемый, конфликтный, агрессивный, алчный, апатичный, безалаберный, бесцеремонный, властный, мелочный, мстительный, надменный, упрямый и др. Список значимых положительных характеристик и достоинств госземинспектора могут составить следующие имиджевые характеристики: профессиональный, креативный, вежливый, бескорыстный, воспитанный, добрый, коммуникабельный, ответственный, отзывчивый, пунктуальный, решительный, самокритичный, ответственный, искренний, целеустремленный и др. Большинство должных положительных характеристик государственного служащего установлены в «Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих», одобренном решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года (протокол N 21). Соблюдение положений данного Кодекса этики госземинспекторами будет способствовать формированию у них настолько привлекательного профессионального имиджа, что закрепит в сознании правообладателей земельных участков положительные чувства, а госземинспектору поможет приобрести популярность.

Весьма важным представляется рассмотрение соотношения имиджа госземинспектора и имиджа УР по ЧР. Это соотношение выражается как соотношение краткосрочного к долгосрочному и основано на том факте, что госземинспектора с течением времени меняются, а УР по ЧР функционирует в течение неограниченного периода времени. При краткосрочном периоде отношения между участниками земельных отношений и госземинспекторами остаются относительно стабильными, что обусловлено устойчивостью действующего земельного законодательства. При долгосрочном периоде УР по ЧР на основе намечающихся изменений в земельно-правовых интересах участников земельных отношений прогнозирует совершенствование данного законодательства с целью его адаптации к их будущим насущным интересам и выходит с соответствующим ходатайством на уровень федерального Россельхознадзора. Заблаговременно подготавливаются предложения для законодателя по разработке новых нормативных правовых актов. Равно как имидж госземин-

спектора зависит от имиджа УР по ЧР, имидж последнего во многом зависит от совокупного имиджа всех госземинспекторов, которые работают или когда-либо работали в этом ведомстве.

Однако, вряд ли было бы правильным ассоциировать данный феномен как арифметическое сложение профессиональных имиджей госземинспекторов. Последнее может отражать лишь часть имиджа УР по ЧР, который значительно превышает эту сумму. Очевидно, что данное ведомство, являясь частью системы исполнительных органов государства, оттеняет на себя также и высокий имидж всего государства и от того не может не превышать совокупную сумму имиджей госземинспекторов. Однако следует иметь в виду и то, что равно как ложка дегтя портит бочку меда, один резонансный проступок госземинспектора способен формировать в сознании россиян негативный образ УР по ЧР и испортить его имидж, сформированный десятилетиями. В этом контексте абсолютно права Ю.Г. Самсонова: «В российском обществе ...доминируют ценности бюрократизма..., традиционно воспроизводится негативный образ чиновника, не заинтересованного в результативности своей работы, не мотивированного на оказание качественных услуг населению, и данный образ распространяется на всю систему государственной службы. ...Это в определенной степени оказывает влияние на имидж российской государственной службы, который, значительно превышая имидж ее служащих, находится под угрозой снижения в результате роста негативных явлений в среде госслужащих» [8, с. 3].

Странное дело: в западных странах с давних пор не только на уровне органов публичной власти, но даже на уровне компаний ведется значительная работа по обеспечению позитивного имиджа как компании в целом, так и ее отдельного сотрудника. Например, в немецкой компании Beam Suntory, - по словам его лидера, - «успех зависит от репутации, которую формируют сотрудники, поставщики, инвесторы и сообщества. ...Руководящие принципы, направленные на обеспечение того, чтобы компания и ее сотрудники уважали права человека и безопасность труда, а также обеспечивали охрану окружающей среды во всех сообществах, в которых базируется компания. Beam Suntory ожидает того же от поставщиков и подрядчиков компании, чтобы могли вместе продемонстрировать их лидирующую роль в деловом мире. Кроме того, они укрепляют все наши бренды, улучшают свою способность привлекать и удерживать лучшие таланты в компании и лучше управлять» [16]. В этом заключении признаются как самые главные факторы достижения эффективности бизнеса – нераздельная связь между талантливыми сотрудниками и работой по формированию имиджа компании, а также кропотливая работа по обеспечению прав человека и безопасности труда, охране окружающей среды. Действительно, только продвинутые сотрудники могут создать высокую репутацию. С другой стороны, талантливые люди для наилучшей самореализации и получения более высокой зарплаты будут искать компании с хорошим имиджем. Наконец, приоритетная ценность демократических стран – соблюдение прав человека, является той самой лакмусовой бумагой, которая детерминирует степень демократичности западных обществ. Представляется, что безопасность труда и охрана окружающей среды входят в понятие «права человека», и их излишне включать в кодекс этики компаний и учреждений.

Было бы на наш взгляд опрометчивым не удостоить хотя бы небольшим вниманием представление французов об имидже. Французский писатель Ф. Стендаль пишет: «Человек, одаренный с благородной, щедрой душой, который был бы вашим другом, но живущий

от вас в сотни лье, судит о вас по общественному мнению вашего города, которое делается глупцами, которых случайность породила знатными, богатыми и уверенными. Горе тому, кто отличается» [17, с. 3]! Отсюда вытекает: равно как можно охарактеризовать граждан по имиджу города, в котором они проживают, точно также можно судить о госслужащих по имиджу организации, в которой они работают. Или же пример из собственного опыта: стоит нам где-то за пределами своего региона сообщить о своей нации, то в глазах собеседника моментально формируется наш потенциальный образ, а, соответственно, и мера дозволенного в контактах. Другой пример: окажись в странах Запада и представившись россиянином, тут же в сознании европейца всплывут дело Скрипалей, или проблемы по Крыму и Донбассу. Конечно, - это абсурд. На формирование человека влияет не только среда, в которой он живет, но и множество иных факторов, причем для каждого поселянина разных. Одним из таких факторов может стать, например, формирование проевропейского поведения человека под влиянием чтения европейской литературы, прослушивания европейской музыки, знакомства с их искусством, частых поездок в Европу и т.д.

Сравнительный анализ упомянутого выше Кодекса этики госслужащего России и Кодекса о государственной службе Великобритании показывает много сходного. Однако, представляется преимуществом английского документа наличие следующих трех положений, которые непосредственно влияют как на имидж госслужащего, так и организации, которую он представляет:

- «найм на работу госслужащего основан на принципе отбора по заслугам на основе честной и открытой конкуренции;

- основные ценности госслужащего определяются как честность, порядочность, объективность и беспристрастность;

- госслужащий обязан предоставлять парламенту или Ассамблее и общественности в полном объеме как можно больше информации о его политике, решениях и действиях, а не для того, чтобы обмануть или сознательно ввести их в заблуждение» [14].

Таким образом, из отмеченного выше можно заключить, чтобы добиться эффективности своего функционирования госземинспектора и УР по ЧР должны акцентировать постоянно пристальное внимание на поддержке своего позитивного профессионального имиджа, что недостижимо без обеспечения правового регулирования на основе разработки и принятия соответствующих нормативных правовых актов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бекоева Д.Д., Зверева О.В. Имидж служащего международной организации // Государственное управление. Электронный вестник. 2006. № 8. 3 с.
2. Беляев В.И. Репутация, имидж, бренд: создание и использование в практике стратегического управления компаниями и территориями // Экономика. Профессия. Бизнес. 2020. № 1. 16 с.
3. Волкова В.В. Профессиональный имидж и имидж организации: проблема взаимосвязи и взаимообусловленности в контексте современных представлений науки имиджелогии // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. 2005. № 3. 89 с.

4. Гражданский процесс (Под ред. д.ю.н., проф. А.Г. Коваленко и др.). § 2. Судебное решение. Законная сила судебного решения // <https://yourlib.net/content/view/2344/39/> (дата обращения: 3.06. 2021).
5. Ибрагимов К.Х. Правовое регулирование рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. Грозный, 2021. 398 с.
6. Имиджелогия. Тема 3. Понятийное поле имиджа // <http://media.ls.urfu.ru/523/1396/3178/3179/#:~:text/> (дата обращения: 7.06.2021).
7. Касаткин И.Г. Имидж федерального органа исполнительной власти как управленческий ресурс. Автореф. канд. социологических наук. М., 2007. 6 с.
8. Самсонова Ю.С. Имидж государственной службы в условиях административного реформирования в российском обществе. Автореф. дис. канд. социологических наук. М., 2011. 3 с.
9. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года (протокол N 21) // <http://docs.cntd.ru/document/420254359> (дата обращения: 6.06.2021).
10. Чернышова Л.В. Некоторые подходы к исследованию понятий политический имидж и сетевой имидж // <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye/> Дата обращения: 7 июня 2021г.
11. Шумилов А.Н. Имидж как фактор эффективности правоприменительной деятельности. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2020. 3 с.
12. Anthony Allott. The Effectiveness of Laws, 15 Val. U. L. Rev. 229 (1981).
13. Available at: // <https://scholar.valpo.edu/vulr/vol15/iss2/1/> (дата обращения: 5.06.2021).
14. Citoyens et fonctionnaires: regards croisés sur la Fonction publique et le fonctionnaire de demain Etude Deloitte menée avec la participation de l'IFOP Octobre 2012 // <https://docviewer.yandex.ru/view/1097044403/?page=2> 1/ (дата обращения: 9.06.2021).
15. Civil Service in Great Britain // <https://infopedia.su/13x3f7d.html/> (дата обращения: 4.06.2021).
16. Hartman Jason // https://www.inspiringquotes.us/quotes/BhmI_JjDmIu1p/ (дата обращения: 3.06.2021).
17. Suntory: V e r h a l t e n s - u n d e t h i k k o d e x // <https://docviewer.yandex.ru/view/1097044403/?page=1&> / (дата обращения: 7.06.2021).
18. Stendhal F. Красное и черное. М.: Вече, 2019. 3 с.

REFERENCES

1. Bekoeva D.D., Zvereva O.V. Image of an employee of an international organization // State Administration. Electronic bulletin. 2006. № 8. 3 p.
2. Belyaev V.I. Reputation, image, brand: creation and use in practice of strategic management of companies and territories // Economics. Profession. Business. 2020. № 1. 16 p.
3. Volkova V.V. Professional image and image of the organization: the problem of interconnection and interdependence in the context of modern representations of the science of imageology // Bulletin of the North Caucasus State Technical University. 2005. № 3. 89 p.

4. Civil Procedure (Ed. By Doctor of Law, Prof. A.G. Kovalenko and others). § 2. Judgment. Legal force of the judgment //https://yourlib.net/content/view/2344/39/ (accessed: 3.06.2021).
5. Ibragimov K.Kh. Legal regulation of the rational use and protection of agricultural land. Grozny, 2021. 398 p.
6. Imageology. Topic 3. The conceptual field of the image //http://media.ls.urfu.ru/523/1396/3178/3179/#:~:text=/ (accessed: 7.06.2021).
7. Kasatkin I.G. The image of the federal executive body as a management resource. Abstract of thesis. Cand. sociological sciences. M., 2007. 6 p.
8. Samsonova Yu.S. The image of the public service in the context of administrative re-formation in Russian society. Abstract of thesis. dis. Cand. sociological sciences. M., 2011. 3 p.
9. Model Code of Ethics and Official Conduct of Civil Servants of the Russian Federation and Municipal Employees. Approved by the decision of the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation for Combating Corruption dated December 23, 2010 (protocol N 21) //http://docs.cntd.ru/document/420254359 (accessed: 6.06.2021).
10. ten. L.V. Chernyshova Some approaches to the study of the concepts of political image and network image //https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye/ Date of access: June 7, 2021
11. Shumilov A.N. Image as a factor in the effectiveness of law enforcement. Abstract of thesis. dis. Cand. jurid. sciences. M., 2020. 3 p.
12. Anthony Allott. The Effectiveness of Laws, 15 Val. U. L. Rev. 229 (1981).
13. Available at: //https://scholar.valpo.edu/vulr/vol15/iss2/1/ (accessed: 5.06.2021).
14. Citoyens et fonctionnaires: regards croisés sur la Fonction publique et le fonctionnaire de demain Etude Deloitte menée avec la participation de l'IFOP Octobre 2012 //https://docviewer.yandex.ru/view/1097044403/?page=2 1 / (accessed: 9.06.2021).
15. Civil Service in Great Britain // https://infopedia.su/13x3f7d.html/ (date accessed: 4.06.2021).
16. Hartman Jason //https://www.inspiringquotes.us/quotes/BhmI_JjDmIu1p/ (accessed: 3.06.2021).
17. Suntory: V e r h a l t e n s - u n d e t h i k k o d e x //https://docviewer.yandex.ru/view/1097044403/?page=1& / (accessed: 7.06.2021).
18. Stendhal F. Red and Black. Moscow: Veche, 2019. 3 p.