МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«Забайкальский государственный университет»

(ЗабГУ)

*На правах рукописи*

**КОЧНЕВА Ирина Владимировна**

**Политические процессы реформирования**

**и оптимизации государственной политики**

**в сфере управления земельными ресурсами**

**(на примере Забайкальского края)**

Специальность 23.00.02 Политические институты, процессы и технологии

**диссертация**

на соискание ученой степени

кандидата политических наук

Научный руководитель:

д-р полит. наук, доцент

Шемелин Аркадий Валерьевич

Чита – 2015

**Оглавление**

**Введение** 3

**Глава 1. Теоретические основы политического процесса**

**реформирования государственной политики**

**в сфере управления земельными ресурсами** 17

 1.1. Политический процесс реформирования государственной

политики в сфере управления земельными ресурсами

в России в конце XX – начале XXI вв. 17

1.2. Содержание государственной политики в сфере управления

земельными ресурсами 39

**Глава 2. Практические основы оптимизации государственной**

**политики в сфере управления земельными ресурсами**

**в Забайкальском крае** 57

2.1. Государственная политика в сфере управления земельными

ресурсами в Забайкальском крае 57

2.2. Политико-правовые проблемы, возникающие при

осуществлении государственной политики в сфере

управления земельными ресурсами в Забайкальском крае 74

2.3. Место органов исполнительной власти, осуществляющих

полномочия в сфере государственного управления

земельными ресурсами Забайкальского края, в системе

органов исполнительной власти Забайкальского края 86

**Заключение** 104

**Список литературы** 114

**Введение**

**Актуальностьтемыисследования**. Выбор стратегического направления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами во все исторические этапы развития России являлся ключевым моментом в определении дальнейшего становления курса государства. Начиная с 90-х гг. XX в.и до настоящего времени, Российская Федерация переживает существенные политико-правовые реформации, связанные с кардинальным изменением фундаментальных элементов и содержания государственной политики в сфере управления земельными ресурсами.

В.В. Путин на заседании президиума Госсовета в 2012 г. отметил, что «… произвол и коррумпированность чиновников гасят, тормозят полноценное развитие земельных отношений в России, и, как следствие, замедляется продвижение страны в целом»… Закрытость и непрозрачность – главная причина коррупции, которая буквально пронизывает весь рынок земли»[[1]](#footnote-2).

Длительное отсутствие Земельного кодекса Российской Федерации, отказ Российской Федерации от сосредоточения в своих руках политической деятельности в сфере земельных ресурсов, облаченный в правовую форму путем ее реализации в Конституции Российской Федерации[[2]](#footnote-3), утверждение плюралистического фундамента в сфере земельных отношений увеличили границы и основательно усложнили политическую сферу государственного управления земельными ресурсами, что привело к необходимости создания и реализации концептуально обновленных современных политических подходов как в сфере фундаментального осознания политико-правовой сущности государственного управления земельными ресурсами, так и практического применения его результатов в процессе реформирования и оптимизации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами.

Необходимость совершенствования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами становится еще более актуальной в связи с развивающимся прогрессом в сфере «ведения государственного кадастра недвижимости»[[3]](#footnote-4), информационного обмена техническими и экономическими характеристиками земель между специально уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Глобальной проблемой региональных органов государственной власти при реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами является отсутствие равноправия между региональными публичными образованиями, связанное с разным уровнем их экономического потенциала, наличием многонационального населения, имеющего различные религиозные и исторические корни,что влечет за собой необходимость формализации основных аспектов направлений региональной государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, в совокупности с другими факторами, влияющими на организационную систему органов государственной власти в указанной области, формирования государственного аппарата, качество профессиональной подготовки государственных служащих, осуществляющих государственные услуги в указанной сфере.

Политическое значение научного изучения государственной политики в сфере управления земельными ресурсами огромно при принятии конкретного политического решения, что подтверждается историческими событиями в России 1917 и 1991 гг., связанными с дифференцированным подходом к процессу формирования земель, находящихся в частной собственности.

Все это определяет актуальность и необходимость специального научного исследования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами.

**Степень научной разработанности проблемы.**В настоящее время проблема государственной политики в сфере управления земельными ресурсами является предметом серьезного обсуждения представителями науки, политики, средств массовой информации.

Развитие этапов реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в различные исторические периоды нашло отражение в трудах многих государственных деятелей. Так, Б.Н. Чичерин в работе «Мистицизм в науке»[[4]](#footnote-5) характеризует государственную политику в сфере управления земельными ресурсами, складывающегося в условиях распространения в России социализма и коммунизма, П.А. Столыпин[[5]](#footnote-6), разработчик аграрной реформы в России, считал, что изменение направления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами способно преобразовать государство, С.Ю. Витте описывал «проблемы осуществления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в период реформирования процесса землевладения и землепользования в своих работах: «Как поднимать российское хозяйство? Из лекций наследнику престола», «Воспоминания»[[6]](#footnote-7); В.И.Ленин анализировал столыпинскую земельную реформу и участвовал в разработке «Декрета о земле»[[7]](#footnote-8).

Современные ученые делают акцентна исследовании особенностей, этапов реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами.

В.Е. Киселев[[8]](#footnote-9) проанализировал деятельность государства в сфере государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в современных условиях, провел политико-методологический анализ взаимосвязи государственной политики, управления, государственного аппарата управления и методов управления.

Вопросы реформирования основных направлений деятельности государства в сфере государственной политики в сфере управления земельными ресурсами рассмотрены в трудах М.А. Ковальчук, П.Н. Коловангина, А.А. Тесля[[9]](#footnote-10). Данными учеными выявлены политико-правовые аспекты предоставления государством земельных участков в собственность в различные исторические периоды.

В трудах В.В. Курасова, А.М. Некрича, Е.А. Болтиной, А.Я. Грунта, Н.Г. Павленко, С.П. Платоновой, А.М. Самсоновой, С.Л. Тихвинского исследуется проблема «государственной политики в сфере управления земельными ресурсами и методы ее осуществления»[[10]](#footnote-11).

Оценить целостность осуществления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Российской Федерации позволяют исследования зарубежных авторов(К. Блеме, А.Б. Марчиане, Ф. Ратцель, Т. Танненберг П. Тиллак[[11]](#footnote-12)), в научных изысканиях которых анализируются стратегии государственной политики в сфере управления земельными ресурсами.

Такие политики, как Д.А. Медведев, В.В. Путин отмечают тесную взаимосвязь системы национальной безопасности Российской Федерации с государственной политикой в сфере управления земельными ресурсами. Прежде всего, это нашло отражение в ключевых документах – «Концепции национальной безопасности Российской Федерации и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»[[12]](#footnote-13).

Особенности землепользования и землевладения на государственных землях Западного и кабинетских землях Восточного Забайкалья, проблемы урегулирования земельных споров подробно изучены исследователем И.В. Гарбуз[[13]](#footnote-14). Вопросы землепользования русского крестьянского населения Забайкалья рассматривали Ч.Г. Андреев, Ю.Б. Санданов, П.В. Пыкин. На современном этапе проблемам землевладения и землепользования в Забайкалье посвящены работы А.Н. Жеравиной, И.В. Матвеева, Д.Я. Резуна, М.В. Шиловского[[14]](#footnote-15).

В настоящий момент не существует единого подхода к определению понятия «государственная политика в сфере управления земельными ресурсами», исследованию методов ее реализации. В связи с этим государственная политика в сфере управления земельными ресурсами становится объектом системного научного анализа.

Актуальность поставленной проблемы, практическая значимость, необходимость определения и разработки эффективности политических процессов в сфере управления земельными ресурсами в Российской Федерации определили объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования.

**Объектом**диссертационного исследования являетсясистема государственных органов управления земельными ресурсами.

**Предмет** исследования– деятельность органов управления земельными ресурсами.

**Цель** диссертационного исследования–рассмотрение политических процессов реформирования и оптимизации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Российской Федерации и Забайкальском крае с учетом его особенностей, а также изучение системы нормативно-правовых актов в указанной области.

Предмет и цель исследования определили необходимость постановки и решения следующих **задач:**

1)проанализировать процессы реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в России в конце XX – начале XXI вв.; создать периодизацию данного процесса; выявить проблемы, возникшие вследствие реформирования, и предложить варианты их решения;

2)рассмотреть структуру и содержание государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, выявить проблемы в ее содержании и предложить пути их решения;

3)исследовать механизм реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае, провести сравнительный анализ, предложить методы его совершенствования;

4)рассмотреть положения практической составляющей проблем, возникающих при реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае, предложить методы решения;

5)определить место региональных органов исполнительной власти в сфере государственного управления земельными ресурсами Забайкальского края в структуре региональных органов исполнительной власти государственного управления Забайкальского края, предложить методы совершенствования рассматриваемой структуры.

**Теоретическую и методологическую базу** исследования составляюттруды отечественных и зарубежных исследователей по проблеме реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами. При анализе исторического материала использованы следующие методы: диалектический, дедуктивный, анализ, синтез, сравнение, аналогия.

Для анализа функции и структуры в процессе реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами применены системный и структурный методы. Формально-логический метод позволил осуществить анализ норм права, регулирующих правоотношения в рамках осуществления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, в целях исследования их становления и стабилизации, оценки их качества.

В диссертационном исследовании использован структурно-функциональный подход для анализа содержания всех государственных механизмов государственной политики в сфере управления земельными ресурсами и политического процесса.

Системный подход дал возможность рассмотреть механизм реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в контексте системных связей.

С помощью указанных методов обеспечена логика анализа развития механизма государственной политики в сфере управления земельными ресурсами и политического процесса в России, установлены сущностные связи политической практики с ее историческим развитием, выявлены тенденции развития данных правоотношений.

**Информационная база** диссертационного исследования основывается на анализе нормативно-правовых актов, в том числе Конституции Российской Федерации[[15]](#footnote-16); Земельного кодекса Российской Федерации[[16]](#footnote-17), федеральных законах, регулирующих земельные правоотношения, законов субъектов Российской Федерации; указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, имеющейся судебной практики.

В целях исследования опыта политического становления земельного права Российской Федерации использованы послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, выступления других официальных лиц российского государства. В исследовании использованы отечественные и зарубежные научные публикации политологических и правовых научно-практических конференций, материалы круглых столов, официальные российские и зарубежные Интернет-сайты, содержащие информацию о концептуальных положениях земельного права и практики его применения.

**Научная новизна** диссертационного исследования.С позиций применения междисциплинарного подхода исследования комплекса механизмов государственной политики в сфере управления земельными ресурсами произведен анализ политических элементов и предложены методы совершенствования реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, в частности:

1)создана периодизация процесса реформирования направления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, основанная на политическом факторе – его кардинальном изменении со ссылкой на нормативно-правовые источники в указанной области.

Выявлены проблемы, возникшие в результате данного реформирования в России в конце XX – начале XXI в., предложены варианты их решения;

2)проанализированы элементы и содержание государственной политики в сфере управления земельными ресурсами на федеральном уровне, и в совокупности со статистическими данными Фонда содействия развития жилищного строительства за 2013 г. установлены: структура государственной политики в сфере управления земельными ресурсами Российской Федерации,которая соответствует классическому варианту, предусматривающему субъект, объект, содержание; несовершенства государственной политики в сфере управления земельными ресурсами на федеральном уровне, касающиеся создания органа государственной власти (Росреестр); отсутствие четкой системы взаимодействия субъектов государственного управления земельными ресурсами на федеральном уровне с региональными органами государственного управления в сфере земельных ресурсов; незначительность предоставляемых земельных ресурсов малообеспеченным слоям населения.

Предложено осуществить разделение полномочий по ведению государственного кадастра недвижимости и единого государственного реестра прав на недвижимое имущество путем создания двух государственных органов, увеличения количества земельных ресурсов, предоставляемых малообеспеченным слоям населения;

3)проанализированы элементы и содержание государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае. Проведен сравнительный анализ ее эффективности в Забайкальском крае и Республике Бурятия, в результате которого установлена незначительность показателей в результате реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае.

Предложено внедрение финансовых поощрений и наказаний при несении государственной службы в систему оплаты труда государственного служащего установленного коэффициента по результатам достижения показателей при выполнении заданий, характер и перечень которых должны быть строго зафиксированы, введение института профессионального союза в каждом органе государственной власти с соответствующими полномочиями, а также дополнительного финансового стимулирования государственного служащего по результатам представленных в отчетные периоды от субъектов государственного управления земельными ресурсами, с которыми осуществлял взаимодействие орган государственной власти, характеристик в отношении указанного государственного служащего; при взаимодействии с органами местного самоуправления, законодательного введения фиксированных санкций, возлагаемых на муниципальных служащих, за неисполнение своих полномочий в установленный срок;

4)проанализированы проблемы реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами: создание политических условий для возникновения преимущества федеральной собственности над иными формами собственности, нарушение конституционных прав граждан при реализации своего права собственности на сельскохозяйственную долю при отсутствии надлежащего взаимодействия органов в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Предложено, соответственно:

– внесение в нормы федерального законодательства изменений, касающихся введения положения о переводе земель лесного фонда в категорию земель населенных пунктов независимо от факта нахождения данных земель в черте населенного пункта в случае, если на данных землях располагаются объекты недвижимости, построенные без нарушения градостроительных норм и правил на основании разрешений на строительство, выданных уполномоченными органами до факта государственной регистрации права федеральной собственности на земли лесного фонда;

– введение совместного административного регламента; законодательного упрощения процедуры выдела земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в счет земельных долей, находящихся в собственности граждан, выражающегося в создании фонда, осуществляющего на основании заявлений собственников земельных долей в жестко установленные сроки функции по формированию земельных участков, внесению всех сведений о них в государственный кадастр недвижимости и государственной регистрации прав собственности граждан на них, на основании принципа осуществления единства функций при подаче даже одного заявления собственника земельной доли;

5)определено значение и место региональных органов исполнительной власти в сфере управления земельными ресурсами Забайкальского края, в системе региональных органов исполнительной власти Забайкальского края: значительность места органов исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами в системе органов исполнительной власти Забайкальского края; несовершенство структуры отраслевого органа исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами; отсутствие механизма его эффективного взаимодействия с другими государственными органами в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Предложено установить на федеральном уровне единую концепцию формирования структуры региональных органов государственной власти в сфере государственного управления земельными ресурсами; формирование структуры отраслевого органа исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами, исходя их направлений деятельности – земельных и имущественных отношений, соответственно; создания единой концепции подготовки одного административного регламента по осуществлению государственных и муниципальных услуг при реализации одного направления деятельности.

**Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Созданная периодизация процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, основанная на политическом факторе – кардинальном изменении ее направления (1990 – 1995 гг.; 1995 – 2001 гг.; 2001 г. – по настоящее время), позволяет установить предпосылки реформы, формирование структуры, содержание государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в современныхусловиях. Данная периодизация позволит осуществить прогноз развития направлений государственной политики в сфере управления земельными ресурсами России в будущем.

2. Анализ элементов, содержания государственной политики в сфере управления земельными ресурсами на федеральном уровне, выявление моментов ее несовершенства с применением предложенных методов их усовершенствования позволит определить эффективное направление государственной политики в сфере управления земельными ресурсами на федеральном уровне.

3. Анализ элементов и содержания государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае и их сравнение с осуществлением государственной политики в Республике Бурятия позволили установить значительное отставание по показателям Забайкальского края и причины данного отставания.

Применение предложенных методов усовершенствования реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае позволят увеличить ее эффективность, что отразится на социально-экономическом развитии региона.

4. Анализ проблем реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае, касающийся создания политических условий для возникновения преимущества федеральной собственности перед иными формами собственности, нарушения конституционных прав граждан при реализации своего права собственности на сельскохозяйственную долю при отсутствии надлежащего взаимодействия органов в сфере государственного управления земельными ресурсами, позволил определить причину их возникновения.

Предложенный метод внесения изменения в земельное законодательство позволит устранить нарушения конституционных прав граждан и избежать их возникновения впоследствии;

5)определение места региональных органов исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами в структуре органов государственной власти Забайкальского края позволило установить критерий значимости указанных органов в общей структуре, их роль в процессе осуществления полномочий, взаимодействия между органами государственной власти Забайкальского края, органами федеральной власти и органами местного самоуправления при осуществлении полномочий.

Предложенные методы совершенствования взаимодействия позволят реализовывать полномочия рассматриваемыми органами в четком соответствии с нормами законодательства, не допуская нарушения сроков и прав граждан и юридических лиц.

**Практическая и теоретическая значимость исследования.**

Научные результаты диссертации могут быть применены при изучении теории реализации государственной политики в сфере управления и на практике осуществления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами. Значение результатов исследования в теоретическом плане состоит в возможности изучения этапов возникновения и трансформации элементов и содержания государственной политики в сфере управления земельными ресурсами и ее реформирования. Практическая значимость заключается в том, что результаты исследования могут быть использованы в процессе функционирования государственного управления земельными ресурсами, в результате правотворческой деятельности государства и Забайкальского края в сфере земельных отношений, при принятии управленческих решений, взаимодействии субъектов государственного управления земельными ресурсами между собой, определении структуры субъектов государственного управления земельными ресурсами.

**Апробация и внедрение результатов исследования.**Полученные в ходе исследования основные теоретические и методологические положения и выводы использованы автором при разработке законопроектов Читинской области, Забайкальского края и Омской области; проектов подзаконных актов Забайкальского края, Читинской области, Омской области в сфере регулирования земельных отношений[[17]](#footnote-18). Материалы и результаты проведенных исследований апробированы автором на международных, региональных конференциях и совещаниях. Результаты исследований представлены в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

**Структура работы.** Диссертация состоит из «Введения», двух глав, включающих пять параграфов, «Заключения», Списка литературы.

**Глава 1. Теоретические основы политического**

**процесса реформирования государственной**

**политики в сфере управления земельными ресурсами**

* 1. **Политический процесс реформированиягосударственной**

**политики в сфере управления земельными ресурсами**

**в России в конце XX – начале XXIвв.**

Как отмечает В.Е. Киселев, политическая деятельность в сфере государственного управления земельными ресурсами– это «…эффективный инструмент, с помощью которого органы государственной власти могут осуществлять прозрачную, открытую для участия всех и поддающуюся контролю деятельность, ведущую к устойчивому развитию и учитывающую интересы национальной безопасности»[[18]](#footnote-19).

В России, учитывая ее политико-исторические особенности, на протяжении всех исторических этапов развития имели место многочисленные противоречивые трансформации направлений политической деятельности в сфере государственного управления земельными ресурсами, следствием которых являлась смена политического вектора развития государства.

Соотношение понятий «политика» и «управление» всегда было одной из основных тем исследования, как политологии, так и науки государственного управления, называемой также административной наукой.

Это отражало реальный процесс организации и деятельности политических и административных структур, их место в политической системе общества.

В основе проблемы соотношения политики и управления лежит разделение и взаимодействие властей, различие присущих им функций, а также противопоставление политики как искусства и управления как технологии.

На наш взгляд, реализация политической деятельности государства осуществлялась исключительно через управление, в связи с чем, делаем акцент на государственном управлении в сфере земельных отношений.

В целях научного обоснования необходимости изучения периодов развития политики в сфере государственного управления земельными ресурсами в России, следует отметить точку зрения И.А. Покровского, которая сводится к тому, что «…общество, если оно не хочет прийти к итогу, подобному гибели римской цивилизации и распаду Римской империи, должно научиться управлять лежащими в его основе имущественными отношениями. А для этого надо понять их историческое происхождение, их сущность и отношение к высшим идеалам человечества»[[19]](#footnote-20).

Земля является объектом отношений, политических, экономических, социальных и т.д. Из этого следует, что для рассмотрения процесса осуществления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами требуется изучение его исторического развития.

В российской науке в большинстве созданы «периодизации развития земельных отношений с точки зрения истории и права»[[20]](#footnote-21).

В конце XXв. сфера государственной политики в сфере управления земельными ресурсами Российской Федерации находилась в процессе реформации в направлении отказа от монополии государственной собственности на землю и создания рыночной системы отношений.

Современная земельная реформа носит, как и все предыдущие земельные реформы России, выраженный политический характер. Она преследовала цели улучшения социальных и экономических результатов политических преобразований, достижения показателей улучшения социального уровня жизни населения, роста производства сельскохозяйственной продукции.

В настоящее время в научной теории не существует однозначного определения понятия реформирование государственной политики в сфере управления земельными ресурсами.

В.Н. Лексин и А.Н. Швецов в своих исследованиях дают свое определение реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, они понимают данный процесс, как «становление многоукладности в экономике, справедливое и обоснованное перераспределение земель и правообеспеченное закреплением возможностей их эксплуатации, переход к преимущественно экономическим методам управления земельными ресурсами и усиления охраны экологизации землевладения и землеиспользования»[[21]](#footnote-22).

Л.И. Будченко, изучая процесс реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, настаивает на том, что это «совокупность правовых, экономических, технических, организационных мер по плановому изменению системы земельных отношений и структуры землепользования, включая преобразование земельной собственности и перераспределение земли; освоению экономического механизма регулирования земельных отношений; внедрению прогрессивных методов землеустройства; созданию различным формам хозяйствования условий для равноправного развития и эффективного, экологически безопасного земледелия в целях повышения жизненного уровня населения»[[22]](#footnote-23).

Анализируя научные определения рассматриваемого процесса, отметим, что при реформировании государственной политики в сфере управления земельными ресурсами делается акцент на изменение установленных форм собственности на землю, создание условий для экономического стимула собственников и других правообладателей земельных ресурсов, улучшения экологической составляющей земельных ресурсов.

К.П. Победоносцев, изучавший гражданское право и его развитие, отмечал, что «...история развития понятия о собственности в применении к недвижимости, к земле идет в параллель с историей общественного права»[[23]](#footnote-24).

По мнению И.Е. Энгельмана, в отношении развития права собственности на землю «поземельная собственность, в частности, представляет те же явления: она развивается с развитием общества и, в свою очередь, становится условием исторического прогресса»[[24]](#footnote-25).

Отмена частной собственности на землю в России в 1917 г. привела к формированию государством земельных отношений и регулирующего их политического механизма, включающего установления исключительно одной формы публичной собственности на землю - государственной, жесткое административное территориальное планирование, нормативно-правовое перераспределение земли, безвозмездность её использования.

Стремление государства в 1917 г. прийти к идеальной справедливой модели государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, привело к разрушению существовавших основ рыночных отношений и восприятия со стороны юридических и физических лиц земельных ресурсов как объектов недвижимости и объектов гражданской оборотоспособности.

Политико-правовые преобразования в сфере земельных отношений в России начаты и до настоящего времени проводятся органами государственной власти с использованием всего спектра властных методов и средств. Реформой охвачен широкий комплекс процессов в области государственного управления земельными ресурсами – политических, правовых, управленческих, экономических, социокультурных и других.

Данные преобразования в сфере государственной политики через управление земельными ресурсами протекают противоречиво, в условиях глубокого политического системного кризиса.

Ученые-политологи с 1995 г. и до настоящего времени изучают «историю государственного управления и его реформирования»[[25]](#footnote-26), анализируя и рассматривая ее, как «модель политико-исторической дисциплины»[[26]](#footnote-27), не имея при этом единого мнения о периодизации.

В связи с этим историческое развитие направления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами требует детализации и конкретизации.

Поскольку функционирующие элементы современного государственного управления земельными ресурсами в России (структура, содержание и направление) возникли в результате комплексной эволюции, политической, правовой, экономической и социальной, научное изучение этапов возникновения и трансформации государственного управления земельными ресурсами должно осуществляться на основании фактора формирования и развития указанных элементов государственного управления земельными ресурсами. Все это позволит выявить закономерность определения концепции государственного управления земельными ресурсами, влияющего на множество показателей развития государства.

Как отмечает в своем исследовании В.В. Красавин, «…земельно-аграрная реформа была неотъемлемой частью либерально-рыночных преобразований в России. Осмысление опыта этих преобразований необходимо всем политическим силам, всем социальным слоям нашего общества для того, чтобы избежать повторения допущенных тогда ошибок, для выявления и устранения причин тяжелого социально-экономического положения в стране»[[27]](#footnote-28).

Л.И. Будченко, с мнением которой следует согласиться, в своем научном труде отмечает, что реформа государственной политики в сфере управления земельными ресурсами «… охватила изменение всей системы земельных отношений и структуры землепользования, включая преобразование земельной собственности, затронула интересы практически каждого гражданина, повлекла образование на базе реорганизованных колхозов и совхозов новых хозяйствующих субъектов»[[28]](#footnote-29).

Несмотря на то, что земля является не только одним из важнейших политико-правовых ресурсов, но и экономических ресурсов, комплексного теоретического содержания институтов государственного управления земельными ресурсами на период до 1990 г. в отечественной политико-правовой теориине существовало.

В отечественной науке отсутствует единое мнение по поводу периодизации реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами и фактора, положенного в основу деления. Одним из представителей создателей такой периодизации с политико-правовой точки зрения является А.П. Анисимов, представивший в своей работе«периодизацию, разделительным фактором которой является исторический период принятия комплекса нормативно-правовых актов в сфере регулирования земельными ресурсами»[[29]](#footnote-30).

Учитывая изложенное, считаем, что периодизация процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами должна строиться на политическом факторе – кардинальном изменении направления политики в сфере государственного управления земельными ресурсами со ссылкой на нормативно-правовые источники прав в указанной области.

Рассматривая первый этап процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами (1990 – 1995 гг.), считаем, что основной процесс данного реформирования получил свое начало с 1990 г. в связи с осуществлением государством политики в сфере государственного управления земельными ресурсами в направлении создания: многообразия форм собственности на землю, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по рассмотрению земельных вопросов.

Подобного мнения придерживается И.Ф. Панкратов в своей работе[[30]](#footnote-31), указывая на то, что «подготовительный этап процесса рассматриваемого реформирования был начат еще в 1978 г. с вступлением в силу Конституции СССР»[[31]](#footnote-32).

В.В. Красавин считает иначе, что «… на самом деле осуществление реформы началось не в 1990, а в 1989 г., после политических дебатов на Мартовском (1989г.) Пленуме ЦК КПСС. А в конце 1993 г. никакого нового этапа реформы не начиналось... Что же касается конституции 1978 г., то положение о частной собственности на землю было введено в нее еще в конце 1990 г., а к началу 1993 г. она уже была переиначена до полной неузнаваемости. Так что никакого существенного рубежа в развитии земельного права принятие новой Конституции собой не ознаменовало»[[32]](#footnote-33).

Считаем, что начало реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами было положено в «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, утвержденных постановлением Верховного Совета СССР № 1251-I от 28 февраля 1990 года»[[33]](#footnote-34).

При принятии «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле в Верховном Совете СССР»[[34]](#footnote-35) имела место поляризация политических позиций по поводу необходимости осуществления приватизации земельных ресурсов в России, в результате длительных дискуссий в СССР был введен институт пожизненно наследуемого владения, который по объему правомочий землевладельца (пользование, владение и распоряжение путем передачи по наследству) был более приближен к институту права собственности.

По мнению Н.И. Краснова, «… основы земельного законодательства являлись скорее «политической программой», поскольку, объявив землю достоянием народов, они по существу оставили ее в государственной собственности, т.к. распоряжение землей полностью относилось к ведению соответствующих государственных органов»[[35]](#footnote-36). При этом, следует согласиться с Л.И. Будченко, которая отмечала, что «… основы земельного законодательства очень важны для понимания земельной реформы в России 90-х гг., хотя эффективность их была достаточно мала, а сами они были половинчаты и не имели механизма воплощения преобразований»[[36]](#footnote-37).

Концепция реформы государственной политики в сфере управления земельными ресурсами изначально была утверждена в «составе Республиканской программы проведения земельной реформы на территории РСФСР в 1991 году»[[37]](#footnote-38).

Политическое заполнение указанной концепции правовым содержанием произошло после принятия следующих нормативно – правовых актов: «Закон РСФСР от 23 ноября 1990 года № 374-1 «О земельной реформе»[[38]](#footnote-39); «Закон РСФСР от 22 ноября 1990 года № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»[[39]](#footnote-40).

Нормами указанных законов установлены положения: об установлении такого вида права на землю, как частная собственность и право работников сельскохозяйственных организаций на выход из них с получением земельной доли сельскохозяйственных угодий.

Полную политическую определенность право частной собственности на землю получило при реализации государственной властью своих полномочий 15 декабря 1990 г.в результате внесения изменений в ст. 12 Конституции РСФСР в части установления «многообразия форм собственности на землю при сохранении моратория на сделки с землей»[[40]](#footnote-41).

Процесс реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами происходил в тяжелых политических условиях, выражавшихся в политической нестабильности в связи с распадом государства СССР, образованием нового государства – Российская Федерация.

Процесс реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, осуществляемого в нормотворческой деятельности государства, происходил следующим образом и в следующем порядке:

– 25 апреля 1991 г. принят «Земельный кодекс РСФСР, нормами которого устанавливались: платность землепользования и многообразие форм собственности на землю, реализация которого не могла быть осуществлена ввиду установленного ст. 12 Конституцией Российской Федерации от 1978 г., в действующей на тот период редакции, десятилетнего моратория на сделки с землей»[[41]](#footnote-42);

– принятый закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06 июля 1991 г. №1550-1 , согласно которому органы местного самоуправления были выведены из структуры органов государственной власти и стали самостоятельными субъектами права, получив возможность распоряжаться земельными участками на территориях своих муниципальных образований, имел важное значение при реформировании государственного управления земельными ресурсами»[[42]](#footnote-43);

– 27 декабря 1991 г. принят Указ Президента Российской Федерации № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»[[43]](#footnote-44), нормами которого, в противоречие общей теории права, мораторий на сделки с землей был частично снят, сделки с землей возможно было совершать при: оформлении пенсии; при наследовании земель и т.д.;

– 9 декабря 1992 г. в Конституцию РСФСР вносятся изменения, в части снятия «моратория на сделки с землей, используемой для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, для садоводства и индивидуального жилищного строительства»[[44]](#footnote-45);

– 23 декабря 1992 г. принят Закон Российской Федерации № 4196-1 «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства», нормами которого предоставлялось право гражданам совершать сделки с землей»[[45]](#footnote-46);

– 12 декабря 1993 г. принята Конституция Российской Федерации, в ст. 36 которой было продублировано многообразие форм собственности на землю, а в ст. 72 установлен предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по решению земельных вопросов[[46]](#footnote-47) и т.д.

Рассмотрев направление реформируемого государственной политики в сфере управления земельными ресурсами со стороны политико-правового процесса, необходимо отметить, что конструкция механизма государственного управления земельными ресурсами также подверглась трансформации.

Л.И. Будченко отмечает, что «… конструкция механизма управления земельной реформы вытекает из макрообщественного характера этого управления, является сложной системой, зависит от различныхфакторов как объективных, так и субъективных, реализуется через государственные органы законодательной, исполнительной, судебной власти и специально созданные для этого субъекты управления»[[47]](#footnote-48).

Распределение полномочий в сфере государственного управления земельными ресурсами между несколькими органами государственной власти могло привести к потере смысла политической реформы. В связи с чем, реформирование государственного управления земельными ресурсами пошло по пути сосредоточения в одном «органе государственной власти всех полномочий в сфере земельных отношений – Государственном комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству и его территориальных органах»[[48]](#footnote-49).

Как отмечает А.М. Попов в своей научной работе, «…на территории муниципальных образований, в т.ч. в городах, созданы и работают земельные комитеты двойного подчинения, с одной стороны, реализующие делегированные им функции государственных органов власти, с другой - функции власти муниципальной, направленные на достойное социально-экономическое развитие подведомственных территорий. В обоих случаях в содержание подобной деятельности входит: ведение государственного земельного кадастра; планирование использования земель; контроль за соблюдением земельного законодательства; землеустройство; организация и проведение мелиорации; изъятие земельных участков, находящихся в частной собственности, для общественных нужд»[[49]](#footnote-50).

На территории Читинской области 21 сентября 1993 г. создан комитет по земельным ресурсам и землеустройству Читинской области. В соответствии с Положением о комитете Читинской области по земельным ресурсам и землеустройству, утвержденным постановлением Главы администрацииЧитинской областиот 21 сентября 1993 г.№ 248, комитет являлся«…органом государственного управления земельными ресурсами и обеспечивал создание необходимых условий для рационального использования земель, сохранения и улучшения природной среды, равноправного развития всех форм хозяйствования на земле и входил во взаимосвязанную структуру комитета по земельным ресурсам и землеустройству Российской Федерации»[[50]](#footnote-51).

Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Читинской области в период 90-х годов активно занимался сплошной инвентаризацией земель на территории региона.

Анализируя первый этап процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в части его политико-правового содержания, следует отметить его основные направления:

– государством активно реализуются государственные полномочия в сфере правотворческой деятельности в направлении изменения концепции государственного управления земельными ресурсами;

– государство вступило на путь развития местного самоуправления;

– установлено многообразие форм собственности на землю;

– земельные ресурсы вовлечены в гражданский оборот;

– установлена платность землепользования;

–осуществлена приватизации сельскохозяйственных государственных предприятий, в результате чего появились мелкие частные сельскохозяйственные организации в виде крестьянско-фермерских хозяйств;

– создан единый орган государственной власти, осуществляющий полномочия в сфере земельных ресурсов на уровне Российской Федерации и подчиненными ему территориальными органами.

Второй этап процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами (1995 – 2001 гг.) начался в экономическом направлении и ознаменовался принятием «части первой Гражданского кодекса Российской Федерации, которая вступила в силу 01 января 1995 г., и части второй Гражданского кодекса Российской Федерации, вступившей в силу 06 марта 1996 г.[[51]](#footnote-52)

Хотя введение в действие гл. 17 Гражданского кодекса Российской Федерации «Право собственности и другие вещные права на землю»[[52]](#footnote-53) было отложено для принятия нового Земельного кодекса Российской Федерации, в земельном законодательстве с 01 января 1995 г. произошли значимые изменения.

Важный момент на этом этапе – Гражданский кодекс Российской Федерацииустановил, что «права на недвижимое имущество (следовательно, и на земельные участки) возникают с момента их государственной регистрации (ст. 8)»[[53]](#footnote-54).

Еще одним из главных направлений политической деятельности государства в области процесса реформирования государственного управления земельными ресурсами в отличие от предыдущего этапа процесса реформирования земельных отношений следует считать направление по разграничению полномочий в сфере земельных отношений между разными органами государственной власти по принципу учета прав на все виды недвижимости, в том числе земельные ресурсы, и учета всех экономических и технических характеристик земель.

Реализация первого направления осуществлялась государством путем принятия Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[[54]](#footnote-55).

Этим законом предусматривалось «проведение правовой экспертизы документов о предоставлении земельных участков», в том числе в результате сделок: «проверка компетенции органов, принявших решение о предоставлении земельного участка; проверка правоустанавливающего документа»[[55]](#footnote-56).

Закон вступал в силу на территории Российской Федерации поэтапно. На территории Читинской области закон вступил в законную силу в ноябре 1998 г., т.е. полномочия по государственной регистрации прав на землю от комитетов по земельным ресурсам и землеустройству перешли к вновь организованной структуре органов государственной власти.

Согласно постановлению Администрации Читинской области «от 05 августа 1998 г. № 645 «О мерах по реализации Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» на территории Читинской области» для реализации вышеуказанных полномочий учредить Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Читинской области; утвердитьПоложение об Учреждении юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Читинской области»[[56]](#footnote-57).

Н.И. Шагайда, исследуя институционально-экономические ограничения земель сельскохозяйственного назначения, в своей научной работе отметила, что «… на момент проведения приватизации учет прав и участков осуществляли районные комитеты по земельным ресурсам и землеустройству… В 1998 г. государство ввело новую систему учета прав в едином государственном реестре прав и перенесло все издержки по заполнению единого государственного реестра прав на самих собственников и пользователей участков. Теперь они заново должны собрать документы, подтверждающие обоснованность их прав на участки»[[57]](#footnote-58).

В связи с чем, соглашаясь с Н.И. Шагайдой, считаем, что на тот период создание новой структуры органов государственной власти было нецелесообразно, как в экономическом, так и политическом плане. Существовала возможность создания единого государственного реестра прав на базе комитетов по земельным ресурсам и землеустройству.

02 января 2000 г. принят Федеральный закон № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», в котором устанавливались: объем сведений о земельном участке, идентифицирующий данный земельный участок, процедура внесения сведений о земельном участке в единый государственный реестр земель, процедура ведения единого государственного реестра земель»[[58]](#footnote-59).

10 ноября 1999 г. Приказом №80 государственного Комитета Российской Федерации по земельной политике (Роскомзем) на территории Читинской области было создано Федеральное государственное учреждение «Земельная кадастровая палата» по Читинской области, в состав которого входили районные филиалы[[59]](#footnote-60).

На данном этапе процесса реформирования государство начинает реализацию основного направления политической деятельности по разграничению государственной собственности на землю между публичными образованиями: Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, с целью дальнейшего распоряжения указанными землями. Данное направление политической деятельности государства осуществлялось через принятие Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ[[60]](#footnote-61).

Учитывая сложность и длительность установленной законом процедуры разграничения государственной собственности на землю, разграничение осуществлялось исключительно в отношении земель, находящихся в собственности Российской Федерации.

В качестве примера приведем Распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2005 г. № 1735-р «Об утверждении перечней земельных участков, расположенных на территориях Астраханской, Магаданской, Саратовской и Читинской областей, на которые у Российской Федерации возникает право собственности»[[61]](#footnote-62). При этом, на территории Читинской области ни одного земельного участка не было отнесено к собственности Читинской области и муниципальных образований Читинской области.

Анализируя второй этап процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, следует отметить, что данный процесс в указанный период шел по следующим направлениям:

– создания единого государственного реестра прав и земель с учреждением новых органов государственной власти и передачей им полномочий от комитетов по земельным ресурсам и землеустройству;

– разграничения государственной собственности на землю.

Третий этап процесса реформирования государственной политики в сере управления земельными ресурсами (2001 г. по настоящее время) характеризуется реализацией государством направления комплексного решения возникающих задач в области земельных отношений. Данный этап знаменателен принятием Земельного кодекса Российской Федерации[[62]](#footnote-63), вступившего в действие с 30 октября 2001 г.

Земельным кодексом Российской Федерации, учитывая действующую редакцию, устанавливались отсутствующие до этого периода времени следующие основные принципы:

– деления земель по отдельным категориям, изменение которой возможно лишь при переводе земельного участка из одной категории в другую по процедуре, установленной специальным правовым актом –Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»[[63]](#footnote-64);

– разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, в том числе и по установлению предельных размеров предоставляемых земельных участков;

– установления объектов земельных отношений (земельного участка, части земельного участка, земли);

– разграничения государственной собственности на землю между публичными собственниками (Российской Федерацией; субъектами Российской Федерации; муниципальными образованиями);

– установления прав на землю, за исключением собственности; пожизненного наследуемого владения, которое в последующем должно быть переоформлено на право собственности; постоянного (бессрочного) пользования) для некоммерческих государственных или муниципальных юридических лиц и органов государственной власти и органов местного самоуправления; ограниченного пользования земельным участков (сервитут), аренды и т.д.[[64]](#footnote-65).

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»[[65]](#footnote-66) установлено одно из основных политических направлений, на котором основан экономический блок рыночных отношений, связанных с недвижимостью – формирования, последующего кадастрового учета, оценки объекта недвижимости (земельного участка и объекта на нем находящегося) и государственной регистрации прав на него одним органом государственной власти.

В результате реформирования структуры государственного управления в сфере недвижимости, в настоящее принята концепция сосредоточения в одном органе власти множества полномочий.

Так, согласно Положению, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 01 июня 2009 г. №457,«Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) в настоящее время является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, … а также функции по государственной кадастровой оценке, осуществлению федерального государственного надзора в области геодезии и картографии, государственного земельного надзора. Росреестр осуществляет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации»[[66]](#footnote-67).

Исходя из того, делаем вывод, что орган государственной власти единолично скоординировал на себе такой огромный объем полномочийне только в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, но и все, что связано с формированием, оценкой данного имущества, становится понятно, что государство в условиях постиндустриального общества старается не только управлять своими землями, регулировать рыночный оборот и использование земель, принадлежащих частным собственникам, но и контролировать данный процесс.

Анализируя целесообразность и эффективность вышеуказанных политических реформ в сфере земельного управления, следует отметить следующее.

В результате анализа объема полномочий Росреестра, следует вопрос о целесообразности данных мер, так как координация на одном органе власти множества полномочий, косвенно связанных между собой, приводит к принципу централизации власти, от которого, по сути, Россия уходила, проводя реформирование в конце XX в.

Необходимо отметить, что в настоящее время существуют риски для безопасности, мира и обеспечения россиян сельскохозяйственной продукцией, которые исходят от некоторых источников политической нестабильности, что подтверждает то, что структура государственного управления земельными ресурсами должна быть наиболее гибкой, четко и быстро реагирующей на все политические изменения в стране, а не мощным малоповоротливым механизмом государственной власти.

Анализируя третий этап процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, следует отметить, что политическая деятельность государства осуществляется по направлениям:

– принятия кодифицированного источника земельного права после его долгого отсутствия;

– процесс разграничения государственной собственности на землю продолжается;

– создан новый орган государственной власти – Росреестр, координирующий на своем уровне огромный объем полномочий по государственной регистрации прав на землю и недвижимость, ведению государственного кадастра недвижимости, формированию земель, государственному контролю за их использованием и т.д.

В результате рассмотрения трех этапов процесса реформирования государственного управления земельными ресурсами, подведем итоги процесса:

– принят кодифицированный источник земельного права;

– концептуальный подход государства к национализации земель изменился кардинально в противоположную сторону;

– созданы: кадастр недвижимости, содержащий в себе информацию обо всех объектах недвижимости, и единый государственный реестр прав на недвижимость;

– произошло структурное изменение органов государственной власти в области земельных отношений.

Несмотря на активное реформирование государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, продолжают оставаться актуальными для политических н научных дискуссий некоторые аспекты введения частной собственности на землю, в качестве примера: свободная купля-продажа земли; круг лиц, имеющих право покупать землю и иметь ее в собственности; максимальные размеры участков, которые могут находиться в частной собственности и т.д.

Анализ положений реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами по направлению создания частной собственности на землю в России привел к выводу, что внедрение в практику института частной собственности само по себе не может решить экономические и социальные проблемы в сельскохозяйственной сфере.

Н.Э. Гущин, проведя анализ использования земли, отметил, что «… не согласен с направлением реформирования по приватизации всех сельскохозяйственных угодий, так как «значительная часть земельных угодий должна находиться в собственности государства… Для арендаторов государственной земли можно предусмотреть в законодательстве льготы... С другой стороны, государство сможет жестко контролировать использование земель по назначению, эффективно и без нарушения плодородия почв с обеспечением экологической безопасности производства и окружающей среды»[[67]](#footnote-68).

В связи с масштабностью неиспользования земель сельскохозяйственного назначения Правительством Российской Федерации 23 апреля 2012 г. принято постановление № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации»[[68]](#footnote-69).

Учитывая практику неэффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, трудно не согласиться с Н.Э. Гущиным.

Из всего рассмотренного, можно сделать вывод, что внедрения частной собственности на землю, приватизации сельскохозяйственных предприятий, являются переменами институциональными, то есть изменениями в системе общественных институтов. В связи с чем, данные изменения не позволили достичь выдвинутых в начале реформирования целей.

При проведении процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами социальные и экономические результаты политических преобразований, показатели улучшения социального уровня жизни населения, роста производства сельскохозяйственной продукции потерялись.

В.Е. Киселев в своей работе отмечает, что «…в настоящее время по степени опасности для Российской Федерации главные из внутренних угроз национальным интересам нашей страны выстраиваются в следующий ряд: отсутствие «гавернанс» (власти, управления, руководства на всех уровнях) в земельном администрировании; отсутствие у государства какой-либо …стратегии обретения и усиления «гавернанс» и соответствующей земельной политики, а также видимого желания их вырабатывать и проводить в жизнь; … развитию правового нигилизма в земельной сфере; … деградация земель вследствие применения методов использования земельных ресурсов, противоречащих устойчивому развитию …»[[69]](#footnote-70).

Существует позиция Европейской экономической комиссией ООН в Женеве в работе «Управление земельными ресурсами в целях экономической безопасности и устойчивого развития в Европе» о том, что «… эффективная политика в сфере использования земельных ресурсов способна предотвратить споры, обеспечить охрану государственных земель и земельных владений уязвимых групп населения, и, возможно, способствовать даже предотвращению международных конфликтов»[[70]](#footnote-71).

Как показал исследуемый нами анализ процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, на сегодняшний день необходим пересмотр некоторых уже прошедших стадию совершенствования некоторых подходов к государственному земельному управлению.

Важна разработка рекомендаций по реформированию не только уже усовершенствованных источников законодательного регулирования земельных отношений, на что, в основном направлена деятельность государства, но и, в комплексе с этим, аппарата государственного управления земельными ресурсами.

В связи сизложеннымсделаем следующие выводы:

– выявленные основные тенденции развития земельных отношений на основе анализа опыта проведения реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами не охватывают весь спектр необходимого объема существующих задач;

– существует необходимость совершенствования политического механизма государственного управления земельными ресурсами путем внесения изменений в законодательные акты в сфере земельных отношений в части выкупа государством неиспользуемых земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения, в части увеличения объема льгот для предоставления земельных участков в городах в собственность бесплатно в целях улучшения благосостояния населения и в части совершенствования государственного аппарата государственных органов власти в сфере земельных отношений и т.д.

**1.2. Содержание государственной политики**

**в сфере управления земельными ресурсами**

Для определения содержания государственной политики в сфере управления земельными ресурсами и его структурного составляющего используем дедуктивный научный метод исследования.

В связи с рассмотрением нами осуществления государственной политики через управление, как ее содержания, рассмотрим несколько научных подходов по определению понятия «государственного управления».

В широком смысле государственное управление характеризуется Г.Л.Купряшиным как «… деятельность по реализации законодательных, исполнительных,судебных и иных властных полномочий государства в целяхвыполнения его организационно-регулирующих и служебныхфункций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях»[[71]](#footnote-72).

О.М. Рой определяет государственное управление «… как процессрегулирования отношений внутри государства посредствомраспределения сфер влияния между основными территориальнымиуровнями и ветвями власти»[[72]](#footnote-73).

Х.А. Халилова, изучая государственное управление в современное время, в своей научной работе определяет государственное управление «…как совокупность двух основных подсистем государственного аппарата, являющегося самоценностью, и объединения граждан…в виде управления государственной организацией и… управления населением. Государственное управление понимается как неразрывное единство этих двух начал».[[73]](#footnote-74)

Н.И. Булаев в своем исследовании дает иное определение государственного управления, он считает, что это «… развитие системы …, представляющее собой практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на систему … путем использования государственными органами управления … правовых, финансово-экономических и кадровых механизмов обеспечения и поддержки деятельности системы … по реализации основных стратегических ориентиров государственной … политики»[[74]](#footnote-75).

В узком смысле определение понятия «государственноеуправление» дается А.И. Радченко, он определяет государственное управление «… как деятельность исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления дляего перевода в состояние, необходимое для достижения целисоответствующего территориального образования, посредствомпринятия правовых актов, организации и контроля исполнения этихактов и актов органов законодательной (представительной) власти»[[75]](#footnote-76).

Б.Н. Курашвили определяет государственное управление «… как деятельность госаппарата по регулированию общественныхотношений, по управлению как общественными, так и собственнымиделами»[[76]](#footnote-77).

В обобщенном виде все вышесказанное имеет характерные признаки управления, под термином «управление», по мнению К.Маркса и Ф.Энгельса, понимается «любое целенаправленное организующее воздействие на какие-либо процессы для приведения их в соответствие с определенными закономерностями»[[77]](#footnote-78).

Поддерживаем точку зрения ученых, считающих, что государственное управление есть деятельность органов государственной власти по реализации государственной политики, научный смысл понимания которого заключается в том, что политическая деятельность государства осуществляется посредством государственного управления.

В общей теории отечественной науки в значительной степени изучается принцип сдержек и противовесов, выражаемый в создании трех самостоятельных ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. Предполагается, что все три ветви власти не должны пересекаться и влиять друг на друга. Поскольку в Российской Федерации указанный принцип реализован в политической практике, т.е. в осуществлении государственной власти через данные ветви, существует необходимость изучения государственного управления с позиции трех ветвей власти.

Д.П. Зеркин и В.Г.Игнатов в подтверждение того, что все ветви государственной власти в равной степени осуществляют реализацию политической деятельности государства, понимают государственное управление как «… сознательного воздействия всех государственных институтов надеятельность общества, его отдельные группы, в котором реализуютсяобщественные потребности и интересы, общезначимые целии воля общества»[[78]](#footnote-79).

Из всего изложенного следует умозаключение, что государственное управление земельными ресурсами является составным звеном всего процесса государственного управления. При этом, любое рассмотренное определение государственного управления, воспринимаемое учеными, как деятельность государственных органов, можно отнести к определению государственного управления земельными ресурсами с акцентом на реализацию политической деятельности в сфере земельных отношений, осуществляемой посредством проведения через три ветви государственной власти: законодательную, исполнительную и судебную.

Структурными составляющими государственного управления в целом, в классическом понимании этого вопроса, является «субъект» и «объект».

Как отмечает в своем исследовании Э.С. Керимов, «единым субъектом государственного управления выступает общенародное государство как целостная политико-управляющая система. Объектом государственного управления признается вся система общественных отношений, образующих целостный социальный организм – общество»[[79]](#footnote-80).

В научной теории существуют позиции В.Г. Афанасьева и Н.П. Лебедева по анализированию субъекта государственного управления в двух измерениях «по горизонтали» (территориальное членение, специализацией отдельных органов управляющей системы) и «по вертикали» (отраслевой разрез, иерархические уровни самых субъектов управления)»[[80]](#footnote-81).

М.К. Бочаров представляет свою классификацию субъектов государственного управления, исходя из уровня подразделения государственных институтов, он выделяет институты «первого уровня – для решения задач подпроцессов управления; подразделения второго уровня – для выполнения функций управления; подразделения третьего уровня – для решения подфункций управления; все остальные уровни – для выполнения операций управления»[[81]](#footnote-82).

Г.Д. Атаманчук, исследуя субъект государственного управления, отмечает, что «… реализация государственной власти осуществляется через государственный орган и его государственный аппарат, который имеет вертикальную иерархическую структуру с соответствующим руководящим звеном. Над плоскостной системой надстраивается пирамида государственной власти, которая призвана повседневно управлять делами государства»[[82]](#footnote-83).

В политической науке также существуют структурные подходы к объекту государственного управления, при этом совокупность структурных элементов объекта и является самим объектом государственного управления.

Ю.А. Тихомиров в своем исследовании выделяет следующие объекты государственного управления: «относительно статичные объекты, связанные между собой как часть и целое (общество и его сферы); материальные объекты, как процессы, протекающие в обществе»[[83]](#footnote-84).

Из этого следует многогранность и сложность субъектов и объектов государственного управления.

Г.К. Ашин и В.К. Беленький в своих исследованиях пришли к выводу «об объединении субъекта и объекта государственного управления»[[84]](#footnote-85).

С этим утверждением следует не согласиться, поскольку «объект внеположен всегда субъекту, не сливается с ним»[[85]](#footnote-86).

Из всего исследованного вытекает умозаключение о многогранности объекта государственного управления, обозначающего структуру субъекта государственного управления, формирование системы органов государственной власти, реализующих государственную волю, от которых зависит эффективность государственного управления. То есть, от четкости функционирования слаженного механизма органа государственной власти, его структурных элементов – государственного аппарата, государственных служащих, будет зависеть эффективность государственного управления.

Для полной характеристики структуры государственного управления необходимо обратиться к анализу деятельности субъектов государственного управления – органов государственной власти.

П.Н. Лебедев в своей научной работе анализирует деятельность органов государственного управления, исходя из того, что «… в организационно-правовом оформлении получает выражение зависимость этой деятельности от прошлого опыта, в концентрированном виде воплощенного в сложившихся организационных структурах и нормативно определенных функциях системы управления. В этом своем качестве институты управления выступают важным фактором в общем механизме детерминации настоящего (и будущего) прошлым в развитии общества»[[86]](#footnote-87).

В подтверждении этого, приведем пример одного из тезисов «XXVI съезда КПСС: … сегодня, заглядывая вперед …, мы не можем забывать, что именно в эти годы будет закладываться и создаваться … структура, с которой страна вступит в XXI век. Она должна воплощать основные черты и идеалы нового общества, быть в авангарде прогресса, олицетворять собой интеграцию науки и производства, нерушимый союз творческой мысли и творческого труда»[[87]](#footnote-88).

Соглашаясь с Н.П. Лебедевым и социалистическим тезисом, считаем, что результат государственного управления обеспечивается непосредственно функционированием органа государственной власти, слаженностью его аппарата и профессионализмом государственных служащих, основанных на историческом опыте и совмещению творческой мысли и творческого труда.

Главным определяющим критерием эффективности деятельности органов государственной власти являются показатели достигнутых результатов проведения того или иного направления государственной политики.

В зависимости от эффективности функционирования данного механизма возникают предпосылки для его реформирования.

Второстепенными составляющими элементами государственного управления являются также природа, процесс, целевая направленность и ресурсы.

Из выводов Р.В. Голощапова, А.Г. Пяткова следует, что «природа государственного управления вытекает из его особойсоциальной функции, направленной на упорядочение процессовразвития в интересах всего общества путем согласовыванияразнообразных требований, нужд и форм деятельности, гдегосударственный аппарат выступает действенным механизмомвоплощения публичной власти и обеспечивает осуществлениегосударственной политики через систему административных учреждений»[[88]](#footnote-89).

Как понимается, процесс, целевая направленность и ресурсы государственного управления – это механизм осуществления государственной политики в соответствующим направлении в зависимости от достижения предполагаемой цели и, соответственно, необходимые для этого ресурсы всевозможного плана: материальные, финансовые и т.д.

Рассматривая структуру государственного управления земельными ресурсами в современный период, считаем, что участие субъекта государственного управления земельными ресурсами – государства следует различать, когда: государство выступает в роли собственника земельных ресурсов (осуществляет функцию распоряжения и т.д.); государство выступает в роли органа государственной власти, т.е. носителем всей государственной власти, управляя земельными ресурсами всех форм собственности (регулирует налоговые правоотношения, осуществляет функцию государственного надзора и т.д.).

Государственное управление земельными ресурсами осуществляют представительные, исполнительные и судебные органы государственной власти.

Судебные органы государственной власти в составе судебной системы, основываясь на правилах подведомственности и подсудности, приступают к исполнению своих полномочий в сфере государственного управления земельными ресурсами только в случае нарушения прав и законных интересов любых субъектов земельных правоотношений, в том числе публичных образований, юридических и физических лиц.

Представительные органы государственной власти – это «Президент Российской Федерации, Совет Федерации Российской Федерации и Государственная Дума Российской Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»[[89]](#footnote-90). Их деятельность сводится к исключительному принятию законов в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Важную группу конституционных положений, действующих в области государственного управления земельными ресурсами, составляют положения, связанные с «разграничением предметов ведения (полномочий) между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросу о земле (ст. 72 Конституции Российской Федерации»[[90]](#footnote-91)).

Согласно общей теории права органы исполнительной власти, как субъекты управления земельными ресурсами, подразделяются на два вида: органы общей и специальной компетенции.

К органам общей компетенции на федеральном уровне относится Правительство Российской Федерации, объем полномочий которого установленнормами Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[[91]](#footnote-92).

Правительство Российской Федерации выполняет и отдельные управленческие функции, в том числе правоприменительные, непосредственно в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Так, согласно Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» Правительство Российской Федерации рассматривает ходатайства о переводе соответствующих земель или земельных участков в другую категорию; до разграничения государственной собственности на землю принимает решение о переводе земель, находящихся в государственной собственности из одной категории в другую»[[92]](#footnote-93).

Органы специальной компетенции подотчетны исполнительно распорядительным органам общей компетенции и в свою очередь подразделяются на функциональные и отраслевые (ведомственные) органы.

К примеру, к одним из самых основных функциональных органов специальной компетенции относится Министерство экономического развития Российской Федерации, который в соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 05 июня 2008 г. №437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» уполномочен Правительством Российской Федерации в сфере: имущественных отношений, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земельособо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии, создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.. и т.д.»[[93]](#footnote-94).

Министерству экономического развития Российской Федерации подчинен Росреестр, анализ полномочий которого проводился при рассмотрении процесса реформирования политики в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Одним из обладающих достаточным объемом полномочий в сфере государственного управления земельными ресурсами является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Согласно «Положению о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. №404, по общему определению является межотраслевым органом федеральной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая … земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда… и т.д.»[[94]](#footnote-95).

Органы специальной компетенции, являются основными исполнителями конкретной работы по управлению земельным фондом на всех уровнях государственной административно - территориальной системы. Они работают в тесном взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Согласно утвержденного постановлением правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года №432, Положения, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений»[[95]](#footnote-96).

Также в целях реализации государственной политики в сфере земельных отношений государством создаются юридические лица.

Одним из таковых является Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, который в соответствии с нормами Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» создан как институт развитияв целях содействия развитию жилищного строительства, иному развитию территорий, развитию объектов инженерной инфраструктуры (в том числе объектов инфраструктуры связи), объектов социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры … и т.д.»[[96]](#footnote-97).

Объектами государственного управления земельными ресурсами, исходя из общего понимания объекты государственного управления, являются земельные ресурсы; отношения, возникающие в сфере земельных отношений и правообладатели земельных ресурсов.

В соответствии с нормами ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации объекты государственного управления земельными ресурсами это – «земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки, части земельных участков; отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения); все права на земельные ресурсы, такие как: собственность, пожизненно – наследуемое владение, аренда»[[97]](#footnote-98) и т.д.

Деятельность всех ветвей власти по управлению землями раскрывается через функции, каждая из которых представляет собой обособленный вид деятельности, имеющий свою непосредственную цель, порядок осуществления и взаимодействия.

В настоящее время «Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2017 гг., утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 03 марта 2012 г. №297-р», дано не только «определение государственной земельной политики, реализация которой осуществляется путем государственного управления земельными ресурсами, но и установлен перечень ее целей, задач и основных направлений. Целями государственной политики по управлению земельным фондом являются: повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны.

Основными задачами государственной политики по управлению земельным фондом являются: создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений; обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия; сохранение и повышение качественного состоянияземель; сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда… и т.д.»[[98]](#footnote-99).

Исходя из вышеуказанных задач и направлений государственной земельной политики, с учетом состоявшихся политико-правовых решений регулирования земельных правоотношений, существует необходимость со стороны государства уточнения содержания и значения обновленного в ходе реформирования политического процесса государственного управления земельными ресурсами, как политико-нормативной основы моделирования механизма реализации политической воли государства.

В политической науке встречаются ситуации, в которых путается два понятия: «государственное управление земельными ресурсами» и «государственное регулирование земельных отношений».

По мнению многих ученых, в том числе, А.А.Варламова, «государственным регулированием земельных отношений называется система мер, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земли, ее охрану, воспроизводство и повышение плодородия почв, сохранение и создание благоприятной для людей окружающей среды, на защиту прав собственности, владения и пользования землей путем осуществления комплекса организационных, правовых, экономических действий»[[99]](#footnote-100).

С.С. Бородин считает, что «государственное регулирование земельных отношений в Российской Федерации включает регулирование использования земли в качестве природного, социального и хозяйственного объектов; формирование многообразия форм собственности, владения и пользования землей; наделение правомочиями субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по регулированию земельных отношений на своих территориях; обеспечение равенства участников земельных отношений в защите их прав; недопущение противоречащего закону вмешательства государства в деятельность граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению землей и т.д.»[[100]](#footnote-101). Что подразумевает, по нашему мнению, то, что понятие «государственное регулирование» по объему значительно меньше, чем понятие «государственное управление», к тому же первое понятие является составной частью второго понятия.

Государственное управление земельными ресурсами федерального уровня осуществляется «за счет средств федерального бюджета»[[101]](#footnote-102).

«Важность создания адекватной системы государственного управления земельными ресурсами», как отмечает С.Н. Новикова, «является надежным обеспечением реализации поставленных государством целей и задач в области землепользования, достижения экономической и социальной стабильности, своевременного реагирования к постоянно изменяющимся условиям использования земли»[[102]](#footnote-103).

Согласившись с этим мнением, отметим, что в процессе практического анализа системы государственного управления необходимо определить наличие факта достижения показателей, изначально запланированных, как критерия для определения эффективности государственного управления в постреформенный период.

Для примера проанализируем некоторые показатели «отчета о результатах деятельности «Фонда содействия развития жилищного строительства за 2013 год»[[103]](#footnote-104).

Согласно отчета «в рамках реализации производственной программы Фонд в 2013 г. вовлек в оборот 339 земельных участков общей площадью 8 179,7 га, из которых для целей жилищного строительства 300 земельных участков общей площадью 7 503,6 га, в том числе:– земельные участки общей площадью 7 096,4 га (95%) – для строительства жилья экономического класса, в том числе земельные участки общей площадью 6 495,5 га (92%) – для строительства малоэтажного жилья экономического класса;258 земельных участков общей площадью 6 786,9 га (90%) – для малоэтажного строительства;в отношении 128 земельных участков общей площадью 2 991,5 га (37%) осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в федеральной собственности, передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе в отношении 68 земельных участков общей площадью 2 326,9 га (78%) – для последующего бесплатного предоставления гражданам, имеющим трех и более детей;21 земельный участок общей площадью 342,2 га предназначен в том числе для передачи в безвозмездное срочное пользование жилищно-строительным кооперативам, расположенным в 18 субъектах Российской Федерации…»[[104]](#footnote-105).

Несмотря на указание в отчете, что «…данные свидетельствуют о том, что большинство достигнутых значений показателей соответствует целевому значению или существенно его превышает, …фактическое значение показателя «Общая площадь земельных участков, предоставленных под жилищное строительство и комплексное освоение в целях жилищного строительства» составило 3 532 га, что ниже целевого значения на 11,7%».

В качестве причины в отчете указывается «… расположение потенциала предоставления земельных участков в большей удаленности от населенных пунктов, чем ранее предоставленные (в большинстве находящиеся в границах поселений или непосредственно к ним примыкающие). Выручка от реализации товаров, работ, услуг, прав» составило 5 628,9 млн руб., что ниже целевого значения на 4,6% (на 271,1 млн руб.).Снижение выручки Фонда обусловлено последствиями увеличения социально ориентированной составляющей деятельности Фонда, в рамках которой осуществляется безвозмездное предоставление земельных участков многодетным семьям, жилищно-строительным кооперативам….»[[105]](#footnote-106).

Анализируя статистические данные Фонда, усматриваются ярко выраженные проблемы 2013 г.:

– снижение целевого значения на 11,7% в отношении общей площади земельных участков, предоставленных под жилищное строительство и комплексное освоение в целях жилищного строительства, в связи с отдаленностью земель, говорит об отсутствии работы по взаимодействию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что подтверждается передачей органам государственной власти субъектов Российской Федерациивсего 128 земельных участков (37%) , в том числе в отношении 68 земельных участков – для последующего бесплатного предоставления гражданам, имеющим трех и более детей;

– исходя из факта уменьшения поступлений доходов от продажи земельных участков на 4,6 % (на 271,1 млн. руб.), следует отсутствие эффективности работы Фонда, поскольку такое снижение доходов никоим образом нельзя сопоставить с данной им же статистике по доставлению в течение года 68 земельных участков бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей.

Делая выводы о государственном управлении земельными ресурсами на федеральном уровне, рассмотрев лишь незначительную часть отчета о выполнении показателей эффективности работы Фонда, не смотря на то, что показатели на очередной финансовый год, исходя из практики, планируются самим Фондом, установлено следующее:

– структура государственного управления земельными ресурсами, созданная в Российской Федерации путем реформирования, соответствует классическому варианту системы государственного управления с точки зрения отечественной науки;

– установлены несовершенства государственного управления земельными ресурсами на федеральном уровне, касающиеся: 1) создания многофункционального органа государственной власти (Росреестр), сосредоточившего в себе практически все полномочия в сфере государственного управления земельными ресурсами, что влечет за собой его неповоротливость и отсутствие мобильности при решении вопросов, а также безальтернативности его решений; 2) отсутствие четкой системы взаимодействия субъектов государственного управления земельными ресурсами на федеральном уровне с органами государственной власти субъектов Российской Федерации для ускорения решения вопросов «на местах; 3) незначительность предоставляемых земельных ресурсов слабозащищенным слоям населения.

Для решения указанных проблем предлагаем:

– осуществить разделение полномочий по ведению государственного кадастра недвижимости и единого государственного реестра прав на недвижимое имущество, ввиду отсутствия единых критериев у концепций осуществления двух разных объемов полномочий. Создать два государственных органа, отвечающих за их исполнение;

– применение комплексного подхода координации функционирования действующих и вновь создаваемых органов государственной власти государственного управления земельными ресурсами на федеральном и региональном уровнях, законодательном четком установлении принципов, критериев, норм и правил их взаимодействия, в том числе по работе со слабо защищенными слоями населения.

**Глава 2. Практические основы оптимизации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае**

**2.1. Государственная политика в сфере управления**

**земельными ресурсами в Забайкальском крае**

Федеральное законодательство (ст. 72 Конституции Российской Федерации[[106]](#footnote-107), Земельный кодекс Российской Федерации[[107]](#footnote-108)) устанавливает «общие для всех субъектов Российской Федерации начала регулирования земельных отношений, обязательные требования к учету и охране земель, мониторингу земель, землеустройству, государственному земельному кадастру, государственному контролю за использованием и охраной земель, а также определяет правовой режим земель, имеющих федеральное значение»[[108]](#footnote-109).

Рассмотрев содержание государственной политики в сфере управления земельными ресурсами на федеральном уровне, следует отметить наличие проблем при взаимодействии федеральных органов государственной власти, региональных органов государственной власти в сфере «государственного управления земельными ресурсами»[[109]](#footnote-110), как между собой, так и с «органами местного самоуправления, решающими вопросы местного значения»[[110]](#footnote-111) в указанной области.

Учитывая невозможность решения всех существующих задач в сфере государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, государство в рамках разграничения компетенции часть полномочий передало на «уровень субъектов Российской Федерации»[[111]](#footnote-112) и «органов местного самоуправления»[[112]](#footnote-113).

По мнению О.М. Оглоблиной и других представителей научного сообщества, «…при регулировании земельных отношений государство должно создавать экономические, правовые и организационные условия для поддержки рационального и эффективного использования земельных ресурсов, их охраны и повышения качества, для обеспечения территориальной и экологической устойчивости землевладений и землепользования»[[113]](#footnote-114).

Рассмотрев содержание государственной политики через управление земельными ресурсами и практическую реализацию ее механизма в государственном управлении земельными ресурсами на федеральном уровне, в диссертации относительно основных элементов системы отмечено, что субъектами является – государство в лице органов государственной власти, реализующее направление государственной земельной политики; объектами – земельные ресурсы, земельные отношения и правообладатели земельных ресурсов.

Комплексное рассмотрение всех элементов системы государственного управления земельными ресурсами, их функционирование в составе механизма государственного управления земельными ресурсами, возникающих в связи с этим проблем, позволит создать системную модель государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае.

На уровне субъектов Российской Федерации, как и на федеральном уровне, действует принцип разграничения государственной власти между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Соотношение земельного законодательства Российской Федерации, «субъектов Российской Федерации»[[114]](#footnote-115) устанавливается в соответствии с их полномочиями, определенными законодательством Российской Федерации, а также существующими положениями о разграничении полномочий по регулированию земельных отношений между «органами государственной власти»[[115]](#footnote-116).

Законодательная деятельность в сфере земельных отношений входит в полномочия органов представительной власти «субъектов Российской Федерации», на территории Забайкальского края – «Законодательного Собрания Забайкальского края»[[116]](#footnote-117), принявшего основные для Забайкальского края законы, такие как: Закон Забайкальского края от 01 апреля 2009 г. №152-ЗЗК «О регулировании земельных отношений на территории Забайкальского края»[[117]](#footnote-118); Закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 303-ЗЗК «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Забайкальского края»[[118]](#footnote-119) и т.д.

Ранее, согласно недействующему с 01 марта 2015 г. п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» «… распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности… и т.д.»[[119]](#footnote-120).

В настоящее время редакция ст. 16 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает, что «государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований.Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами»[[120]](#footnote-121).

При этомст. 10.1 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливается, что «полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений, установленные настоящим Кодексом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона от 06 октября 2003 г.№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[121]](#footnote-122).

То есть федеральный законодатель распределение полномочий по управлению и распоряжению неразграниченных государственных земель, за исключением установлений в нормах федерального законодательства, отдал на уровень субъектов Российской Федерации.

Компетенция высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и его высшего должностного лица на федеральном уровне определяется рядом нормативно-правовых актов и, в первую очередь, ст. 21 Федерального закона от 06 октября1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[122]](#footnote-123), законодательными актами «субъектов Российской Федерации, определяющими правовой статус и полномочия указанных органов», а также актами, составляющими земельное законодательство, включая «законодательство субъектов Российской Федерации»[[123]](#footnote-124).

В соответствии с ч. 2 ст. 10 Земельного кодекса Российской Федерации «субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности»[[124]](#footnote-125).

Исполнительная власть субъектов Российской Федерации[[125]](#footnote-126) входит в полномочия «высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и специально уполномоченных «органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»[[126]](#footnote-127), в Забайкальском крае:

– Правительства Забайкальского края, которое согласно закону Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. №125-ЗЗК «Устав Забайкальского края»[[127]](#footnote-128), по аналогии с федеральным уровнем является общеотраслевым органом государственной власти Забайкальского края, в числе прочих полномочий, в рамках специальной компетенции, оно принимает решения о переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий;

– иных специальной уполномоченных Правительством Забайкальского края органов государственной власти Забайкальского края.

По мнению И.Л. Бачилло, «… государственное управление любой категорией земель, несмотря на наличие ряда общих черт, обладает и определенной спецификой. Специфика управления землями поселений проявляется, прежде всего, в отдельных функциях управления. Несмотря на важность проблемы управленческих функций, она недостаточно разработана в науке. До сих пор отсутствует единство мнений как относительно понятия «функции управления», так и классификации функций управления»[[128]](#footnote-129).

А.П. Анисимов… «под функциями управления в области использования и охраны земель …» понимает «основные направления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, необходимые для организации рационального использования и охраны земель поселений. Виды и содержание самих функций вытекают из градостроительного, экологического, земельного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также иных нормативных актов»[[129]](#footnote-130).

В.И. Суворов, изучая функции государственного управления земельными ресурсами в СССР, их классифицировал по следующим критериям:

«а) установление в порядке управления общих правил использования земли;

б) планирование использования земли;

в) организация земельной территории как объекта хозяйственного и иного использования;

г) учет земли и государственная регистрация землепользователей, ведение земельного кадастра;

д) разрешение земельных споров»[[130]](#footnote-131).

Функции государственного управления земельными ресурсами также классифицировали Б.В. Ерофеева и В.П. Балезина по критериям: учета земель городов и земельный кадастр; планировку земель; распределения и перераспределения земель городов; государственный контроль за использованием земель городов и разрешение земельных споров в городах»[[131]](#footnote-132). В.П. Балезин к данной классификации добавил«функцию землеустройства»[[132]](#footnote-133).

Соглашаясь с указанными научными мнениями, приходим к выводу, что в субъектах Российской Федерации по аналогии с федеральным уровнем субъекты государственного управления земельными ресурсами делятся не только по признакам общей и специальной компетенции, но и по направлениям политических задач государства.

Так, в Забайкальском крае органом государственной власти в сфере земельных отношений является департамент государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края, который согласно Положения о департаменте государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края, утвержденного постановлением правительства Забайкальского края от 08 июня 2010 г. № 233»[[133]](#footnote-134), «…является органом исполнительной власти Забайкальского края, осуществляющим отраслевое и межотраслевое управление в сфере: исполнения переданных Российской Федерацией полномочий по управлению и распоряжению земельными участками, иными объектами недвижимого имущества, находящимися в федеральной собственности, в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства»; имущественных и земельных отношений Забайкальского края…»[[134]](#footnote-135).

В сфере сельскохозяйственного производства полномочия осуществляет Министерство сельского хозяйства и продовольствия Забайкальского края, который согласно норм Постановления Правительства Забайкальского края от 29 июня 2010 г. № 260 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Забайкальского края», является исполнительным органом государственной власти Забайкальского края, определяющим перспективные направления развития в области государственной поддержки развития личных подсобных хозяйств, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, … мелиорации земель и обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения…»[[135]](#footnote-136).

Р.К. Гусев к указанным функциям государственного управления земельными ресурсами в своем исследовании «добавил: лицензирование землепользования, нормирование качества земли, зонирование земельной территории, экологическая экспертиза»[[136]](#footnote-137).

Так, градостроительную политику в Забайкальском крае осуществляет Министерство территориального развития Забайкальского края, которое согласно Постановлению Правительства Забайкальского края от 27 мая 2014 г. № 283 «Об утверждении Положения о Министерстве территориального развития Забайкальского края» является исполнительным органом государственной власти Забайкальского края, определяющим перспективные направления развития в области архитектурной и градостроительной деятельности, осуществляющим некоторые полномочия в области отношений, связанных с созданием на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, искусственных земельных участков …»[[137]](#footnote-138).

Министерство природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края согласно постановлению Правительства Забайкальского края от 30 декабря 2013 г.№ 601 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края является исполнительным органом государственной власти Забайкальского края, определяющим перспективные направления развития в сфере недропользования, охраны окружающей среды…, особо охраняемых природных территорий, охраны озера Байкал, государственной экологической экспертизы, … отношений, связанных с созданием на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, искусственных земельных участков…»[[138]](#footnote-139).

Г.А. Аксененок считал основными функциями государственного управления земельными ресурсами: «учет и регистрацию земель, а также проведение землеустройства. Землеустройство…» Г.А. Аксененок рассматривал в широком смысле, т.е. «как мероприятия связанные с отводом и изъятием земли, оформлением прав землепользователей на землю и распределением земли внутри определенных ведомств, организаций, получивших землю в пользование. Кроме того, в его работах упоминается и функция контроля за надлежащим использованием земли»[[139]](#footnote-140).

М.И. Козырь также в своем исследовании уделял основное внимание «учету всех земель государственного фонда, землеустройству, контролю за использованием земли»[[140]](#footnote-141).

На территории Забайкальского данные федеральные полномочия осуществляются федеральным органом государственной власти – Управлением Росреестра по Забайкальскому краю, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии,… а также функции государственного…государственного земельного контроля…и т.д. на территории Забайкальского края»[[141]](#footnote-142).

Судебную власть в Забайкальском крае осуществляют арбитражные суды и суды общей юрисдикции. «Забайкальский краевой суд, районные суды, мировые судьи, арбитражный суд Забайкальского края и Четвертый апелляционный суд Восточно-Сибирского округа рассматривают дела при соблюдении правил подведомственности и подсудности по искам и заявлениям лиц только в случае нарушения их прав в сфере государственного управления земельными ресурсами»[[142]](#footnote-143).

Политическую составляющую судебной власти в забайкальском крае и характер рассматриваемых дел в области государственного управления земельными ресурсами рассмотрим позднее.

Рассматривая механизм функционирования государственного управления земельными ресурсами, необходимо отметить специфическую роль в указанном механизме органов местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации в качестве одного из способов осуществления «власти народом наряду с органами государственной власти закрепляет положения об органах местного самоуправления»[[143]](#footnote-144), что позволяет сделать вывод об их паритетном участии в решении государственных задач.

Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет органы местного самоуправления в качестве самостоятельных (негосударственных) органов, наделенных властными полномочиями на решение вопросов местного значения»[[144]](#footnote-145).

Органы местного самоуправления обладают следующими особенностями: «не входят в систему органов государственной власти и самостоятельны в пределах своей компетенции» (в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации); в случае наделения их отдельными государственными полномочиями они могут участвовать в осуществлении государственных функций, и их деятельность в данном случае должна финансироваться из соответствующего бюджета и находиться под контролем государства (в соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации)»[[145]](#footnote-146).

Ратифицированная Российской Федерации «Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ Европейская хартия местного самоуправления ETS №122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) содержит положение о том, что предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными (ч. 4 ст. 4)»[[146]](#footnote-147).

Ю.С. Михалычева в своем исследовании делает вывод, что «…современные подходы к определению полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений ориентируют на реализацию принципов народовластия, справедливости, самостоятельности, соразмерности, эффективности, публичности, открытости, целевого использования земли, в том числе планирования в сфере землепользования, регистрации земель, управления, администрирования, информации, государственных и частных прав на землю, вопросов арендной платы, налогообложения и другие»[[147]](#footnote-148).

В статьях 14, 15, 16 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечислен усеченный круг вопросов местного значения, относящихся к сфере земельных отношений поселения, муниципального района, городского округа, таких как: утверждение генеральных планов …, правил землепользования и застройки поселения, … утверждение документации по планировке территории, резервирование и изъятие земель, в том числе путем выкупа земельных участков для муниципальных нужд, …осуществление земельного контроля за использованием земель..»[[148]](#footnote-149).

В связи с тем, что имеется определенный круг полномочий органов местного самоуправления в сфере государственного управления земельными ресурсами, переданный им федеральным законодательством, органы государственной власти федерального и регионального уровня обязаны осуществлять взаимодействие с ними.

Важное значение при рассмотрении концептуальных вопросов организации местного самоуправления имеет «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г., в котором в перечень важнейших задач, намеченных к решению, включено, в частности, «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах». Отмечено, что «органы местного самоуправления обязаны выставлять все свободные участки под застройку на торги по прозрачным и ясным процедурам… » [[149]](#footnote-150).

Из этого следует, что Российская Федерация признает за органами местного самоуправления определенную совокупность полномочий, необходимых для самостоятельной реализации под свою ответственность целей, задач и функций местного самоуправления, в том числе в сфере земельных отношений.

Рассматривая элементы системы государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае и их практическую формализацию, следует отметить, что все элементы указанной системы должны эффективно функционировать о взаимодействии друг с другом, что будет являться залогом достижения поставленных государством показателей.

В связи с этим, Конституционный суд Российской Федерации, рассматривая федеральную систему государственного управления в своем постановлении указывал, что «системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов. В систему федеральных органов исполнительной власти входят: Правительство Российской Федерации, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются Конституцией и иными законами Российской Федерации»[[150]](#footnote-151).

Анализируя работу субъектов государственного управления земельными ресурсами, ее эффективность возможно определить исключительно, рассмотрев показатели достижения поставленных перед указанными субъектами задач.

Согласно постановлению Правительства Забайкальского края от 30 июня 2014 г. № 372 «Об утверждении государственной программы Забайкальского края«Управление государственной собственностью Забайкальского края» установлены следующие показатели результативности работы органов государственной власти Забайкальского края:

- показатель доли зарегистрированных вустановленномпорядке правсобственности вотношении земельныхучастков и объектовнедвижимости,являющихсясобственностьюЗабайкальского края в 2013 г. – 10 земельных участков; план на 2014 г. – 15 земельных участков;

– показатель доли граждан, относящихсяк льготной категории,получивших бесплатно земельные участки в 2013 г., – 24 и запланировано на 2014 г. – 35 (показатель степени удовлетворенности льготных категорий граждан земельными участками, предоставленными для индивидуального жилищного строительства (в % от количества граждан, включенных в реестр лиц, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков в собственность для индивидуального жилищного строительства»[[151]](#footnote-152).

Для сравнения приведем показатели близ расположенного к Забайкальскому краю субъекта Российской Федерации – Республики Бурятия. «Законом Республики Бурятия от 04 июля 2014 г. №549-V «Об утверждении отчета об исполнении Закона Республики Бурятия «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011-2015 гг.» за 2013 г.» установлено, что:

– в 2013 г. сформированных в целях реализации Закона Республики Бурятия от 16 октября 2002 г. № 115-III «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности» земельных участка – 2078;

–предоставлено бесплатно в собственность нуждающимся категориям граждан 3 609 земельных участков, включая ранее сформированные земельные участки;

– получено 240 свидетельств о государственной регистрации права собственности Республики Бурятия на земельные участки»[[152]](#footnote-153).

Из всего следует, что результативные показатели осуществления государственной политики в процессе государственного управления достижения земельными ресурсами в десятки раз меньше, чем в ближнем регионе. При этом, следует учесть примерно равные климатические условия двух исследованных субъектов Российской Федерации и значительное количество особо охраняемых природных территории и лесов.

За рассмотренными показателями логично следует совокупность проблем: нечеткость структуры органов государственной власти; отсутствие профессионализма государственных служащих и слаженности механизма взаимодействия всех субъектов государственного управления земельными ресурсами, что влечет за собой отсутствие поступлений в бюджет от управления земельными ресурсами края.

За выявленными проблемами следует то, что реально за органами государственной власти и органами местного самоуправления находятся физические лица - граждане.

В связи с чем, «существование государственной власти, –как отмечал К. Маркс, – находит свое выражение именно в ее чиновниках, армии, администрации, судьях. Если отвлечься от этого ее физического воплощения, она представляет собой, лишь тень, воображение, простое название»[[153]](#footnote-154).

При этом «для выполнения своих функций государственные органы располагают необходимыми материальными средствами, говоря словами Ф.Энгельса, «вещественными придатками», к каковым можно отнести земельные ресурсы и разного рода материальные ценности, которые можно получить в процессе управления землей»[[154]](#footnote-155).

Наличие взаимосвязи выявленных в работе проблем государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае, подтверждается высказыванием А.Н. Кузнецова, все «…это способствует возникновению и развитию целого ряда негативных явлений и процессов: «нарушение механизма управления, вследствие чего дискредитируется основной принцип – конкуренция, что в свою очередь развивает монополистические тенденции в экономики, снижению эффективности ее функционирования; неэффективное распределение средств государственного бюджета, снижение налоговых поступлений в государственный бюджет, и т.д.»[[155]](#footnote-156).

В связи с чем, при наличии материальной заинтересованности, поступающей из вне государственного финансирования, или ее отсутствии, государственные служащие, ответственные не только за элементарное исполнение своих обязанностей, а также и за структуру органа и эффективность его взаимодействия с другими субъектами государственного управления, тормозят процесс государственного управления земельными ресурсами.

Как указывал В.И.Якунин в своей работе, «отсутствие параметров – прямая предпосылка коррупции и казнокрадства. Для России расширение практики выдвижения количественно измеряемых целей при формировании разнообразных государственных политик является особо настоятельной задачей»[[156]](#footnote-157).

Соглашаясь с В.И. Якуниным, предлагаем, кроме увеличения числа четких административных регламентов, внедрение следующих финансовых поощрений в государственной службе как самых эффективных:

– в систему оплаты труда государственного служащего установленного коэффициента по результатам достижения показателей при выполнении заданий, характер и перечень которых должны быть строго зафиксированы. Факторы объемности и возможности исполнения задания для каждого государственного служащего должны определяться индивидуально. Для защиты государственного служащего от необоснованных понижений коэффициента к заработной плате, введение института профессионального союза в каждом органе государственной власти с соответствующими полномочиями;

– дополнительного финансового стимулирования государственного служащего по результатам представленных в отчетные периоды от субъектов государственного управления земельными ресурсами, с которыми осуществлял взаимодействие орган государственной власти, характеристик в отношении указанного государственного служащего;

– при взаимодействии с органами местного самоуправления законодательного введения фиксированных санкций, возлагаемых на муниципальных служащих, за неисполнение своих полномочий в установленный срок, в связи с их включением в механизм государственного управления земельными ресурсами и их убежденностью, что органы местного самоуправления не обязаны осуществлять указанные взаимодействие, поскольку они не входят в систему органов государственной власти.

Подводя итог, отметим, что в настоящее время в Забайкальском крае все элементы государственного управления земельными ресурсами сформированы и осуществляют функционирование, несмотря на это, в отношении государственного управления земельными ресурсами и его структурных составляющих в период идет унификация, итоги которой трудно предсказать. Пока все это не влечет за собой совершенствования государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае.

Для решения возникающих проблем, учитывая субъективное восприятие всех процессов, связанных с государственным управлением земельных ресурсов каждого государственного служащего, предлагаем продуманную организацию процесса реформирования государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае с точки зрения финансовогопоощрения и наказания каждого государственного служащего.

**2.2. Политико-правовые проблемы, возникающие в процессе**

**реализации государственной политики в сфере управления**

**земельными ресурсами вЗабайкальском крае**

По мнению Б.В. Ерофеева, с которым трудно не согласиться, «земельные отношения…» уже есть сама по себе «…сложная многоаспектная проблема, включающая большой круг вопросов, требующих безотлагательных решений: формы собственности и хозяйствования, рынок и цена земли, рента, залог, налог на землю, землеустройство, государственное регулирование, управление земельными ресурсами»[[157]](#footnote-158).

Проведенный ранее анализ показал, что в состав содержания государственной политики в сфере управления земельными ресурсами включено содержание элемента «государственное регулирование земельных отношений».

А.А.Варламов определяет государственное регулирование земельных отношений как систему мер, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земли, ее охрану, воспроизводство и повышение плодородия почв, сохранение и создание благоприятной для людей окружающей среды, на защиту прав собственности, владения и пользования землей путем осуществления комплекса организационных, правовых, экономических действий»[[158]](#footnote-159).

Как считает С.С. Бородин, «правильная организация государственного регулирования земельных отношений, формирование его адекватного содержания и методов осуществления должны способствовать выполнению задач в сфере государственного управления земельными ресурсами, но на практике складываются ситуации, при которых политическая воля и собственность государства стоит выше любых других форм собственности на землю и, соответственно, интересов иных субъектов земельных отношений, в том числе муниципальных образований, субъектов Российской Федерации»[[159]](#footnote-160).

В качестве глобальных проблем, возникающих в сфере государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае, на основании исследований приведем политическую проблему отсутствия равенства между собой форм собственности и наличия преимущества перед другими формами собственности права федеральной собственности.

При регулировании земельных отношений государство должно создавать экономические, правовые и организационные условия для поддержки рационального и эффективного использования земельных ресурсов, их охраны и повышения качества, для обеспечения территориальной и экологической устойчивости землевладений и землепользования.

О.М.Оглоблина, М.Ю.Тихомиров, Л.В.Тихомиров, изучая деление земель по категориям, отметили, что «Российская Федерация, реализуя направление политической деятельности по управлению земельными ресурсами, приняв Земельный кодекс Российской Федерации, установила, что все земли по целевому назначению подразделяются на самостоятельные категории, в частности, на земли населенных пунктов, земли лесного фонда»[[160]](#footnote-161).

В силу ст. 101 Земельного кодекса Российской Федерации «к землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие). При этом порядок использования и охраны земель лесного фонда регулируется Земельным кодексом Российской Федерации и лесным законодательством»[[161]](#footnote-162).

Учитывая указанные положения, реализация государством земельной политики осуществляется через «установление исчерпывающего перечня категорий земель и правил невозможности нахождения земель одновременно в двух категориях»[[162]](#footnote-163). В связи с этим существует законодательно установленная процедура «изменения категории земель через перевод земель или земельных участков из одной категории в другую»[[163]](#footnote-164).

На основании ранее изложенного, кажется, что все правоотношения связанные с земельными участками из категорий «земли населенных пунктов», «земли лесного фонда», нормативно урегулированы.

При этомгосударственная политика в сфере управления земельными ресурсами осуществляется в направлении формирования земель, находящихся в федеральной собственности.

Исследуя политико-правовые ситуации, возникающие в Забайкальском крае, выясняется, что на практике в СССР при расширении городов и поселков в процессе развития цивилизации, земельные участки, занятые лесными насаждениями, были включены в состав городской черты. Такое направление деятельности государства на тот период не влекло за собой никаких последствий, поскольку формой собственности на землю была одна исключительная форма - государственная.

В современный период, согласно норм ст. 84 Земельного кодекса Российской Федерации,включение земельных участков в состав городской черты влечет за собой изменение категории земель из лесного фонда в категорию земель населенных пунктов и как следствие переход земель из государственной в любые другие формы собственности»[[164]](#footnote-165). В связи с этим возникла рассматриваемая проблема, в результате которой обозначилась политико-правовая составляющая неравенства форм собственности между собой.

Во исполнение направления государственной задачи повсеместной разработки документов территориального планирования, в городском округе «Город Чита» «генеральный план был утвержден в 1991 г.»[[165]](#footnote-166), и как следствие границы, в состав которых входят земли населенных пунктов, установлены.

Соответствующие органы федеральной власти (ТУ Госимущество в Забайкальском крае) выполняли поставленную им задачу осуществления в ускоренном порядке государственной регистрации права федеральной собственности на земли лесного фонда.

При выполнении политической задачи они руководствовались «статьями 4.3, 4.4 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. №201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», которым установлено, что право собственности Российской Федерации на участки лесного фонда, ... признается соответственно правом собственности Российской Федерации… В случае, если до 01 января 2015 г. государственный кадастровый учет лесных участков в составе земель лесного фонда не осуществлялся, … вместо кадастрового плана … представляются планы лесных участков и идентификация лесного участка … осуществляется по условному номеру…»[[166]](#footnote-167).

Учитывая изложенное, государственная регистрация права собственности Российской Федерации на «земли лесного фонда» соответствующими органами государственной власти была осуществлена оперативно, в связи, с чем был установлен факт нахождения земель в категории земель лесного фонда, влекущий за собой ограничение в обороте данных земель.

Поскольку факт произошел до 01 января 2015 г., государственная регистрация права федеральной собственности на «земли лесного фонда» была произведена на основании материалов лесоустройства, подготовленных во времена СССР.

Данные материалы не только не отражали точных границ зарегистрированных в федеральную собственность земельных участков, они уже полностью не соответствовали их существующим границам, поскольку земельные участки в большей массе вошли в состав городских округов и поселений и многие из них были заняты постройками.

В связи с этим на территории Забайкальского края произошла проблема наложения двух категорий земель «земли лесного фонда» и «земли населенных пунктов», которая в настоящее время не урегулирована.

В соответствии с «Решением Забайкальского арбитражного краевого суда от 01 декабря 2008 г. по делу № А78-4493/20071111 по материалам: лесоустройства Читинского лесхоза земельные участки расположены в лесных кварталах №1-55.59-75,102, которые относятся к группе лесов 1-й категории защищенности (леса зеленой зоны). Включение земельных участков в черту г.Чита и занятия их объектами недвижимости до государственной регистрации права федеральной собственности не влечет прекращения права собственности на землю, права землевладения, землепользования и аренды на эти участки. В связи с этим установление городской черты не может влиять на имущественные отношения сторон. При включении участка лесного фонда в городскую черту соответствующими органами не была проведена процедура перевода земель лесного фонда (леса первой категории защищенности) в земли поселений (населенных пунктов)»[[167]](#footnote-168).

Аналогичные ситуации произошли практически во всех субъектов Российской Федерации, на территории которых имеются или имелись леса.

В судебные процессы «вступали и органы государственной власти, и органы местного самоуправления, и физические и юридические лица, пытаясь доказать, что такая государственная регистрация права федеральной собственности на земли влечет нарушение и ограничение их прав, поскольку такие земельные участки уже были вовлечены в хозяйственный оборот, на них построены объекты недвижимости. Поскольку нахождение объектов недвижимости на землях лесного фонда не допускается, последствием такой государственной регистрации права федеральной собственности явились иски о сносе построек, на которые у многих уже было зарегистрировано право собственности»[[168]](#footnote-169).

Администрация Хабаровского края обращалась в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности отдельных положений о лесном фонде, на что Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 09 января 1998 г. №1-П указал, что, исходя из политических интересов Российской Федерации и соблюдения Конституционных принципов формирования объектов федеральной собственности, ранее указанные земельные участки, входящие в земли лесного фонда по материалам лесоустройства, независимо от даты их составления, так и остались в категории земель «земли лесного фонда», не смотря на включение данных земельных участков в черты населенных пунктов до момента осуществления государственной регистрации права собственности Российской Федерации на указанные земельные участки из состава лесного фонда»[[169]](#footnote-170).

Анализируя судебные постановления судов всей судебной системы, отмечаем, что вопрос о нарушении прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и физических и юридических лиц решен не был. Суды исходили исключительно из интересов Российской Федерации, опираясь на сохранение земель федеральной собственности, несмотря на нарушение прав иных лиц.

Вопрос о защите прав граждан, проживающих в жилых домах, расположенных в поселениях, оказавшихся на территории земель лесного фонда, до настоящего времен остается не разрешенным. На территории Забайкальского края таким поселением оказалось сельское поселение «Арей», что влечет за собой последствие невозможности оформления прав на имущество граждан, формирования социальной и общественной инфраструктуры. В городском округе «Город Чита» городское кладбище, часть земель мкр. Северный и объекты спортивно-оздоровительного комплекса «Высокогорье» оказались на территории земель лесного фонда.

Конституционный Суд Российской Федерации в «постановлении указал, что лесной фонд представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим»[[170]](#footnote-171), но при этом рекомендаций по решению проблемы в случае нахождения данных земель в городских и поселенческих чертах не представил.

В «Постановлении Президиума ВАС Российской Федерации от 02 сентября 2008 г. № 16490/07 по делу № А76-738/2007-22-204 указано, что при изменении черты города следует одновременно подавать ходатайство о переводе земель лесного фонда в земли населенного пункта»[[171]](#footnote-172), в нашем случае черта была установлена в 1991 г., в связи с чем «заявители получили отказ в рассмотрении пакета документов о переводе земель» аналогично был рассмотрен «Президиумом ВАС РФ и Президиумом Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа»[[172]](#footnote-173).

В результате рассмотрения возникшей проблемы, выявлено, что государство посредством органов судебной власти полностью устранилось от решения возникшей проблемы.

Предлагаем решение рассматриваемой проблемы путем внесения в нормы Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»[[173]](#footnote-174), нормы «Земельного кодекса Российской Федерации»[[174]](#footnote-175), «Лесного Кодекса Российской Федерации»[[175]](#footnote-176)изменений, касающихся введения положения о переводе земель лесного фонда в категорию земель населенных пунктов независимо от факта нахождения данных земель в черте населенного пункта в случае, если на данных землях располагаются объекты недвижимости, построенные без нарушения градостроительных норм и правил на основании разрешений на строительство, выданных уполномоченными органами до факта государственной регистрации прав федеральной собственности на земли лесного фонда.

Самой основной проблемой неэффективности государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае является несогласованность действий субъектов государственного управления между собой.

Отсутствие координации в направлениях осуществляемых полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления приводит к последствиям нарушений прав человека.

В период начала 90-х гг. XX в. в процессе проведения реформы земли сельскохозяйственного назначения были разделены между членами колхозов и совхозов.

Поскольку, как показало диссертационное исследование, формирование земельных участков с установлением их границ на местности стало осуществляться в конце 90-х XX – начале XXI вв., земли сельскохозяйственного назначения были разделены между гражданами декларативно – виртуально, путем простого арифметического деления имеющейся площади земель, результат которого был закреплен выдачей гражданам Комитетами по земельным ресурсам и землеустройству свидетельств на право собственности на землю.

В результате граждане остались со свидетельствами на право собственности на земельную долю сельскохозяйственного назначения без понимания о местоположении данной доли.

Государство, в целях урегулирования данной проблемы в рамках осуществления правотворческой деятельности, принимает «Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[[176]](#footnote-177), которым устанавливается сложный трудноисполнимый процесс выдела земельной доли на местности, с целью определения ее местоположения, границ и площади.

Граждане до настоящего периода пытаются осуществить указанную процедуру с целью установления объекта – земельного участка, который находится у них в собственности. В результате их действий в процессе промежуточного этапа, при постановке уже сформированного земельного участка счет земельной доли, которая находилась у них собственности с прошлого века, данным гражданам отказывают в проведении учета в государственном кадастре недвижимости со ссылкой на то, что органы местного самоуправления утвердили генеральный план поселения, в результате чего, вновь сформированный земельный участок гражданина в счет его земельной доли оказался в иной категории, нежели той, которая указана в свидетельстве на право собственности.

В результате данного отказа гражданин лишается возможности осуществить государственную регистрацию права собственности на свой земельный участок и, соответственно, реализации своего права собственности на земельную долю, которую он когда-то получил в результате реформы.

В качестве примера приведем одну из ситуаций, возникающих в сфере государственного управления земельными ресурсами в сельском поселении «Засопкинское» Читинского района.

В этом году ФГБУ «Земельная кадастровая палата» по Забайкальскому краю принято ряд решений об отказе в осуществлении кадастрового учета - земельных участков, принадлежащих гражданам на праве собственности, на основании «п. 6 ч. 2 ст. 27 Федерального Закона «О государственном кадастре недвижимости» №221-ФЗ от 24 июля 2007 г., в связи с тем, что образуемые земельные участки, путем выдела в счет долей вправеобщей собственности на земельный участок входит в границы территориальных зон, в числе прочих, зона 75.22.1.24 (Зона дачных и садово-огородных участков Ж-5 (1), внесенных в государственный кадастр недвижимости на основании утвержденной органами местного самоуправления сельского поселения «Засопкинское» градостроительной документации»[[177]](#footnote-178).

При этом «проект межевания земельного участка, из состава которого осуществляется выделение земельных долей, принадлежащих гражданам на праве собственности, был утвержден в 2011 г. Росреестром по Забайкальскому краю, в подчинении которого находится ФГБУ «ЗКП по Забайкальскому краю»[[178]](#footnote-179).

Согласно Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 03 августа 2011 г. № 388 «Об утверждении требований к проекту межевания земельных участков» проектом межевания, определяются размеры и местоположение границ земельного участка или земельных участков, которые могут быть выделены в счет земельной доли или земельных долей»[[179]](#footnote-180).

Учитывая то, что у граждан имеются свидетельства о праве собственности на земельные доли, отказы ФГБУ «ЗКП по Забайкальскому краю» опостановке земельных участков на государственный кадастровый учет незаконны.

Границы территориальных зон установлены в месте расположения земельного участка сельскохозяйственного назначения, находящегося в собственности граждан, и не входящего в черту населенного пункта «Засопкинское».

Поскольку действия органов местного самоуправления сельского поселения «Засопкинское», Росреестра по Забайкальскому краю и ФГБУ «ЗКП по Забайкальскому краю» были не согласованны, произошло нарушение «исключительного вещного права – права частной собственности граждан»[[180]](#footnote-181).

Статьей 35 Конституции Российской Федерации установлено, что «право частной собственности охраняется законом.Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения»[[181]](#footnote-182).

На сегодняшний день в суд Читинского района Забайкальского края поступают иски от граждан об обжаловании незаконных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления сельского поселения «Засопкинское». Органы судейского сообщества вынуждены анализировать проблему и принимать решения. В настоящее время судебные постановления, вступившие в законную силу, по данному вопросу отсутствуют.

Рассмотрев указанную проблему, учитывая ее серьезность, в целях недопущения нарушения конституционных прав граждан в дальнейшем, предлагаем ее решение в досудебном порядке путем:

– введения совместного административного регламента, детализирующего действия органов государственной власти, ФГБУ «ЗКП по Забайкальскому краю» и органов местного самоуправления в процессе взаимодействия при осуществлении государственного управления земельными ресурсами, учитывающего все принятые решения какого-либо из субъектов государственного управления земельными ресурсами. В настоящее время «административные регламенты утверждаются исключительно в отношении одного органа государственной власти»[[182]](#footnote-183);

– законодательного упрощения процедуры выдела земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в счет земельных долей, находящихся в собственности граждан, выражающегося в создании фонда, осуществляющего на основании заявлений собственников земельных долей в жестко установленные сроки функции по формированию земельных участков, внесения всех сведений о них в государственный кадастр недвижимости и государственной регистрации прав собственности на них.

Данный принцип осуществления единства функций должен реализовываться при подаче даже одного заявления собственника земельной доли. В целях соблюдения прав остальных собственников земельных долей, формироваться должен весь сельскохозяйственный массив за счет средств государственного бюджета Забайкальского края, компенсация расходов которого будет осуществлена при подаче заявлений о реализации прав на выдел своих долей остальных собственников с оплатой услуг фонда.

Политико-экономическая составляющая предложенного механизма работы фонда обосновывается защитой конституционных прав граждан на свое право собственности и формированием объектов дальнейшего налогообложения – земельных участков, на которые после государственной регистрации права собственности будет начисляться земельный налог вместный бюджет.

Подводя итоги, отметим следующее:

– несмотря на проведенную реформу государственной политики в сфере управления земельных ресурсов, основное направление которой должно было быть реализовано в установлении равенства всех форм собственности на земельные ресурсы (государственной, муниципальной, частной и иных форм) и приоритетности конституционных прав граждан, на практике имеют место случаи совместных действий всех ветвей власти по защите права федеральной собственности, нарушая при этом права титульных обладателей иных форм собственности на земельные ресурсы;

– политический характер и серьезность последствий не решения рассмотренных проблем в сфере государственного управления земельными ресурсами;

– в процессе анализа проблем в сфере государственного управления земельными ресурсами доказана возможность их урегулирования в досудебном порядке, не допуская факта нарушения конституционных прав граждан, и разработаны варианты решения таких проблем.

**2.3. Место органов исполнительной власти, осуществляющих**

**полномочия в сфере государственного управления земельными**

**ресурсами Забайкальского края, в системе органов исполнительной**

**власти Забайкальского края**

Д.В. Доленко в своем исследовании отмечает, что «…с точки зрения комплексного системного управления обществомглавная роль в региональной организации общества принадлежит… государственным образованиям, в силу того,что они наиболее адекватно воспроизводят структуру общества и характеризуютсянаибольшей степенью организации самой территориальной системы...»[[183]](#footnote-184).

В результате реформы государственного управления в конце XX века государство путем законодательного установления положения о разграничении полномочий между Российской Федерации и субъектам Российской Федерации изменило основной критерий построения советской системы государственного управления – его централизацию.

В современное время в соответствии со ст.ст. 72, 77 Конституции Российской Федерации «установление общих принципов организации государственной власти субъектов Российской Федерации входит в совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Система органов государственной власти республик, краев… устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом»[[184]](#footnote-185).

Более того, Президент Российской Федерации в своем «ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации 22 декабря 2011 г. указал на необходимость реализации принципа децентрализации в организации системы органов государственной власти, что позволит «… приблизить к людям исполнение важнейших для них функций государства…», в том числе, на «… серьезное перераспределение властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов…», делегирование значительного числа публичных полномочий сфедерального на региональный уровень, на усиление политической ответственности руководителей регионов»[[185]](#footnote-186).

В настоящее время система государственной власти в субъекте Российской Федерации – Забайкальском крае строится в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[186]](#footnote-187).

Н.А. Михалев определяет «систему органов государственной власти как необходимый атрибут любого государственного образования… Государственное единство центра и регионов России достигается диалектическим сочетаниемнезыблемости основных начал организации органов государственной власти на всех ееуровнях и инвариативности, свойственной конкретным субъектам»[[187]](#footnote-188).

Соглашаясь с данным определением, отмечаем, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так же как и система органов федеральной власти строиться на тех же принципах разделения властей: законодательную, исполнительную и судебную.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Единство указанной системы предполагает большую структурно-функциональную схожесть органов исполнительной власти как федеральных, так и субъектов Федерации, повышенную степень организационно-правового взаимодействия и определенную соподчиненность»[[188]](#footnote-189).

Все это подтверждается нормами ст. 5 Конституции Российской Федерации, согласно которым, «единство системы государственной власти во многом обеспечивается тесным взаимодействием между федеральным и региональным уровнями власти»[[189]](#footnote-190).

И.А. Умнова по этому поводу в своей работе отмечает, что «принцип единства системы государственной власти в сочетании с принципом субсидиарности предопределяет особенности правового регулирования разграничения государственной власти по вертикали в рамках государства»[[190]](#footnote-191).

Н. А. Ушаков в своем анализе указывает, что «…совокупная компетенция органов государствадолжна охватывать все правомочия, необходимые для осуществления функций государства, а различные органы не должны предписывать при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие друг друга правила поведения»[[191]](#footnote-192).

Продолжая мысль Н.А. Ушакова, отметим, что представительные органы Забайкальского края – Законодательное Собрание Забайкальского края и судебные органы государственной власти Забайкальского края – органы федеральной власти, основываясь на единых принципах разграничения полномочий по ветвям власти и по уровням ее реализации, осуществляют свои «взаимоисключающие полномочия» при установлении прав, положений и критериев в указанной области путем реализации законотворческой деятельности Забайкальским краем и при уже свершившемся факте нарушения установленных прав, положений и критериев, соответственно.

А.П. Плехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, используя тот же взаимоисключающий критерий, дают следующее определение «исполнительной власти», как «представляющую собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны, что однако, не должно приводить к подмене одной ветви власти другой…»[[192]](#footnote-193).

Установив критерий разграничения полномочий органов трех ветвей государственной власти, отметим, что полномочия в части управления, распоряжения земельными ресурсами на территории Забайкальского края осуществляют специально уполномоченные органы исполнительной власти Забайкальского края.

В соответствии с Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, возглавляемым его высшим должностным лицом»[[193]](#footnote-194).

Определяя «систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как совокупность органов государственной власти, призванных обеспечивать, реализовывать исполнительную власть в субъекте Российской Федерации посредством государственного управления …»[[194]](#footnote-195), в «задачи органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в рамках исполнения нормативных правовых актов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, входит издание указов, постановлений, распоряжений»[[195]](#footnote-196).

Статьей 2 Закона Забайкальского края от 5 октября 2009 г. № 228-ЗЗК «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края» (с изменениями на 10 июля 2013 г.) систему исполнительных органов государственной власти Забайкальского края составляют:Губернатор Забайкальского края, являющийся руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Забайкальского края;Правительство Забайкальского края – высший исполнительный орган государственной власти Забайкальского края;иные исполнительные органы государственной власти Забайкальского края:Администрация Губернатора Забайкальского края; Администрация Агинского Бурятского округа Забайкальского края; Представительство Правительства Забайкальского края при Правительстве Российской Федерации; министерство Забайкальского края; департамент Забайкальского края; служба Забайкальского края; инспекция Забайкальского края»[[196]](#footnote-197).

Постановлением Губернатора Забайкальского края от 9 октября 2013 г. № 69 «О структуре исполнительных органов государственной власти Забайкальского края» утверждена следующая структура органов исполнительной власти Забайкальского края: Администрация Губернатора Забайкальского края, Администрация Агинского Бурятского округа Забайкальского края, Представительство Правительства Забайкальского края при Правительстве Российской Федерации, Министерство финансов Забайкальского края, Министерство экономического развития Забайкальского края, Министерство территориального развития Забайкальского края, Министерство природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Забайкальского края, Министерство международного сотрудничества, внешнеэкономических связей и туризма Забайкальского края, Министерство образования, науки имолодежной политики Забайкальского края, Министерство здравоохранения Забайкальского края, Министерство труда и социальной защиты Забайкальского края, Министерство культуры Забайкальского края, Министерство физической культуры и спорта Забайкальского края, Департамент государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края, Департамент управления делами Губернатора Забайкальского края, Департамент записи актов гражданского состояния Забайкальского края, Департамент по делам архивов Забайкальского края, Департамент по обеспечению деятельности мировых судей Забайкальскогокрая, Департамент государственных закупок Забайкальского края, Департамент информатизации и связи Забайкальского края, Департамент по гражданской обороне и пожарной безопасности Забайкальского края, Государственная лесная служба Забайкальского края, Региональная служба по тарифам и ценообразованию Забайкальского края, Государственная ветеринарная служба Забайкальского края, Государственная служба по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Забайкальского края, Государственная служба занятости населения Забайкальского края, Государственная финансовая инспекция Забайкальского края, Государственная экологическая инспекция Забайкальского края, Государственная жилищная инспекция Забайкальского края, Инспекция государственного строительного надзора Забайкальского края, Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Забайкальского края»[[197]](#footnote-198).

Исследуя структуру органов исполнительной власти Забайкальского края с позиции вертикали власти, отмечаем, что органы исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами имеются практически во всех ее уровнях.

С позиции определения отраслевых и общеотраслевых органов исполнительной власти Забайкальского края, следует, что в системе органов исполнительной власти Забайкальского края субъектами государственного управления земельными ресурсами являются:

1. Губернатор Забайкальского края и Правительство Забайкальского края, являющимися «общеотраслевыми органами, обеспечивающими исполнение на территории Забайкальского края Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Забайкальского края, законов и иных нормативных правовых актов Забайкальского края»[[198]](#footnote-199);

2. «Министерства Забайкальского края – исполнительные органы государственной власти края, определяющие перспективные направления развития … отрасли и осуществляющие управление …, функции по принятию нормативных правовых актов в пределах установленных полномочий, а также функции по оказанию государственных услуг, не обладающие правом осуществлять функции по управлению государственным имуществом, … кроме случаев, устанавливаемых Правительством Забайкальского края»[[199]](#footnote-200), такие как:

– «Министерство экономического развития Забайкальского края, являющегося общеотраслевым исполнительным органом государственной власти Забайкальского края в сфере организации решения вопросов стратегического планирования социально-экономического развития края…»[[200]](#footnote-201);

– «Министерство территориального развития Забайкальского края, являющегося общеотраслевым исполнительным органом государственной власти Забайкальского края, в сфере определения перспективных направлений развития в области архитектурной и градостроительной деятельности»[[201]](#footnote-202);

– «Министерство природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края, являющегося общеотраслевым исполнительным органом государственной власти Забайкальского края, в сфереохраны окружающей среды, … особо охраняемых природных территорий, охраны озера Байкал, государственной экологической экспертизы, … водных отношений и отношений, связанных с созданием на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, искусственных земельных участков...»[[202]](#footnote-203);

– «Министерство сельского хозяйства и продовольствия Забайкальского края, являющегося общеотраслевым исполнительным органом государственной власти Забайкальского края, в сфереопределения перспективных направлений развития в области государственной поддержки развития личных подсобных хозяйств, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан,… мелиорации земель и обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения…»[[203]](#footnote-204);

3) «департамент Забайкальского края – исполнительный орган государственной власти края, осуществляющий отраслевое или межотраслевое управление в … сфере деятельности, а также функции по оказанию государственных услуг и функции по управлению государственным имуществом, не обладающий правом осуществлять функции по принятию нормативных правовых актов, а также функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых Правительством Забайкальского края»[[204]](#footnote-205), такой как «департамент государственного имущества и земельныхотношений Забайкальского края, являющийся отраслевым исполнительным органом государственной власти Забайкальского края, осуществляющим исполнения переданных Российской Федерацией полномочий по управлению и распоряжению земельными участками, … находящимися в федеральной собственности, в сфере имущественных и земельных отношений Забайкальского края, а также осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, функции по принятию нормативных правовых актов, функции по контролю в пределах установленных полномочий»[[205]](#footnote-206).

4) «служба Забайкальского края - исполнительный орган государственной власти края, осуществляющий функции по контролю и надзору, функции по оказанию государственных услуг и управление в установленной сфере деятельности, не обладающий правом осуществлять функции по принятию нормативных правовых актов и функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых Правительством Забайкальского края»[[206]](#footnote-207), такая как «Государственная лесная служба Забайкальского края, являющаяся исполнительным органом государственной власти Забайкальского края, осуществляющая исполнение полномочий исполнительных органов государственной власти Забайкальского края в области лесных отношений, а также переданных отдельных полномочий Российской Федерации в указанной области»[[207]](#footnote-208).

Указанные «исполнительные органы государственной власти края участвуют в осуществлении реализации полномочий» в сфере государственного управления земельными ресурсами, «исполнение которых предусмотрено федеральными законами, иными издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами по предметам ведения Российской Федерации, а также обеспечивают реализацию полномочий, исполнение которых предусмотрено федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, Уставом Забайкальского края, законами Забайкальского края и иными издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами по предметам совместного ведения Российской Федерации и Забайкальского края и по предметам ведения Забайкальского края»[[208]](#footnote-209).

Из изложенного анализа органов исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами и осуществляемых им полномочий, усматривается значимость их места в структуре органов исполнительной власти Забайкальского края, деления их по системе отраслевых и межотраслевых органов и четкое обозначение полномочий, переданных на исполнение Российской Федерацией и собственных, исполняемых в соответствии с нормами федерального земельного законодательства.

Определяя место любого органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, следует отметить что «орган исполнительной власти – это публично-правовой институт, который представлен одним должностным лицом или группой должностных лиц, официально осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность и наделенных в законном порядке определенной компетенцией, материальными и правовыми средствами, необходимыми для реализации возложенных на них государственных задач и функций»[[209]](#footnote-210).

Из приведенного следует, что в рассматриваемых органах исполнительной власти Забайкальского края имеется своя система, из представления о которой вытекает общее понимание места и роли органа исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами в общей системе органов исполнительной власти Забайкальского края.

Т.М. Макосейчук в своем научном исследовании «понятие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации анализирует через их системно-структурную характеристику,… представляющую собой совокупность юридических понятий, определяющих орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, как одну из форм организации, типовую систему, орган государственной власти, для которого характерно внутреннее построение, то есть структура, компетенция, формы и территориальный масштаб деятельности, взаимосвязь с иными органами в системе государственной власти»[[210]](#footnote-211).

В.А. Константинович в своей работе отмечает, что «система управления представляется как конкретная совокупность элементов, находящихся в качественных и количественных отношениях, взаимосвязях друг с другом, образующих определенную целостность. Она характеризуется наличием причинных связей между элементами, управляющей и управляемой подсистемами, динамическим характером системы»[[211]](#footnote-212).

Поскольку единственным «отраслевым органом исполнительной власти Забайкальского края в сфере земельных отношений является департамент государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края»[[212]](#footnote-213), существует необходимость рассмотрение структуры именно этого органа исполнительной власти Забайкальского края.

Структура «департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края: руководитель; первый заместитель; два заместителя; отдел земельных отношений; отдел финансов и администрирования доходов; отдел землеустройства; отдел арендных отношений; отдел приватизации государственной собственности; отдел корпоративного управления; отдел имущественных прав и разграничения государственной собственности; отдел реестра государственной собственности; отдел антикризисного управления и распоряжения государственной собственностью; отдел правового обеспечения и кадров»[[213]](#footnote-214).

Из рассматриваемой структуры усматривается наличие несовершенства, влияющего на эффективность государственного управления земельными ресурсами Забайкальского края:

1) отсутствие деления структурных подразделений департамента по направлениям работы:

– с землей и имуществом, т.е. в структуре отсутствуют более крупные структурные подразделения, такие, как «управления в сфере земельных отношений и имущественных отношений», что влечет за собой возникновение проблем в руководстве узкой специализации «земельных отношений»;

– с землями, находящимися в государственной собственности Забайкальского края, не разграниченными государственными землями на территории городского округа «Город Чита», и землями, полномочия по распоряжению которыми переданы Забайкальскому краю Российской Федерацией;

2) основная ориентация структуры департамента сводится к управлению и распоряжению государственной собственностью, поскольку вопросами земельных отношений занимаются два отдела: отдел земельных отношений и землеустройства.

А.И. Радченко, изучая органы исполнительной власти, сделал заключение о том, что «орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, как организация, является типовой системой, которая входит в состав более сложной системы»[[214]](#footnote-215).

Как отмечает В.Г. Чураков, «Конституция Российской Федерации посредством императивных и диспозитивных норм задает систему юридических координат, в рамках которой органы государственной власти реализуют установленные, а также выбирают приемлемые и формируют адаптированные варианты взаимодействия друг с другом. Воспроизводясь, они приобретают черты устойчивости, рациональности, правовой определенности и объективируются в конституционно-правовых моделях.Наиболее многогранно и показательно такого рода процесс проявляет себя в исполнительно-распорядительной деятельности уполномоченных органов, что обусловлено их спецификой»[[215]](#footnote-216).

Рассматривая структуру органов исполнительной власти Забайкальского края, начиная со структуры самого органа, установив несовершенства последней, следует, что и в механизме взаимодействия указанного органа исполнительной власти Забайкальского края с другими органами исполнительной власти Забайкальского края, Российской Федерации и органами местного самоуправления, как следствие, имеются несовершенства.

Е.Ф. Еськов, исследуя «теорию управления считает, что в теории … управления «взаимодействие – это совместное участие и связь сотрудников, подразделений, организаций, органов в процессе трудовой деятельности, возникающие на основе различных функций, полномочий, взаимных обязательств»[[216]](#footnote-217).

Рассматривая структуру органов исполнительной власти Забайкальского края, следует отметить ее характерные признаки взаимодействия на принципе подчинения органов исполнительной власти нижнего уровня органам исполнительной власти высшего уровня. Так, например, «Департамент государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края находится в подчинении Министерства экономического развития Забайкальского края»[[217]](#footnote-218), но «его действия по направлению формирования градостроительной инфраструктуры Забайкальского края координируются Министерством территориального развития Забайкальского края»[[218]](#footnote-219).

Кроме внутреннего взаимодействия, органы исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами осуществляют взаимодействие с органами федеральной власти и органами местного самоуправления.

К примеру, департамент государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края в целях «постановки на государственный кадастровый учет земельных участков и государственной регистрации права собственности Забайкальского края осуществляет взаимодействие с Росреестром по Забайкальскому краю»[[219]](#footnote-220).

При предоставлении земельных участков на территории городского округа «Город Чита», государственная собственность на которые не разграничена, департамент государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края взаимодействует с «органами местного самоуправления городского округа «Город Чита», поскольку они осуществляют градостроительное планирование территории городского округа»[[220]](#footnote-221).

Б.В. Грызлов по этому поводу отмечал, что «необходимо сформировать механизмы, обеспечивающие эффективное встраивание в постоянно меняющуюся систему экономических координат. Это будет возможно только в условиях развития федерализма, развития гражданского общества, развития местного самоуправления»[[221]](#footnote-222).

В процессе механизма взаимодействия департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края с другими органами происходят сбои. В качестве обоснования указанного умозаключения в диссертационном исследовании приводился пример отсутствия взаимопонимания и взаимодействия органов государственной власти в общей структуре государственного управления земельными ресурсами при решении вопроса о переводе земель из категории земель лесного фонда в категорию земель населенных пунктов.

Т.М. Макосейчук по этому поводу в своей работе отмечает, что поскольку «определяется двойственное правовое положение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системах исполнительной власти, в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, …в системе исполнительной власти субъекта Российской Федерации,…существует необходимость применения общих федеральных принципов к организации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительнойвласти в Российской Федерации и общих региональных принципов в рамках системы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации»[[222]](#footnote-223).

Существующая система органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере государственного управления земельными ресурсами, как отмечает А.Ф. Ноздрачев, «это тоже «рабочий механизм» исполнительной власти, служащий целям лучшей ее организации и функционирования на всей территории Российской Федерации. Аппарат исполнительной власти помимо органов общей компетенции включает в свой состав также отраслевые, межотраслевые, надзорные, территориальные и иные звенья государственно-управленческого механизма. Но одновременно все эти звенья в совокупности составляют систему субъектов государственного управления»[[223]](#footnote-224).

Учитывая самостоятельность субъектов Российской Федерации по определению структуры органов исполнительной власти, следует отметить по вопросу реализуемой этими органами государственной политики анализ В.И. Якунина того, что «несмотря на свою внутреннюю противоречивость, последние два десятилетия российских реформ наглядно продемонстрировали отчетливую направленность российского общества на устойчивое развитие. В то же время дисбаланс социальных и административных структур, общая институциональная рыхлость переходного общества сделали отечественный социум крайне зависимым от политических стратегий, действующих в нем разнообразных сил»[[224]](#footnote-225).

Соглашаясь с В.И. Якуниным, А.Ф.Ноздрачевым и Т.М. Макосейчук, отметим, что, несмотря на необходимость дачи самостоятельности субъектам Российской Федерации, как отмечал Президент Российской Федерации, для повышения эффективности в сфере государственного управления земельными ресурсами в субъектах Российской Федерации, в целях ликвидации дисбаланса структур, общей институциональной рыхлости, существует необходимость применения принципа единообразия государственных структур органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе, и в связи с тем, что они входят в общую структуру государственного управления.

Подводя итог, отметим следующее:

– значительность места органов исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами в системе органов исполнительной власти Забайкальского края;

– несовершенство структуры отраслевого органа исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами;

– отсутствие механизма его эффективного взаимодействия с другими государственными органами в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Предлагаем в целях совершенствования структуры отраслевого органа исполнительной власти Забайкальского края в сфере земельных отношений и механизма его взаимодействия с другими органами государственной власти в сфере государственного управления земельными ресурсами:

– установить на федеральном уровне единую концепцию формирования структуры органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– в целях эффективности работы департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края и воспитании специалистов в области государственного управления земельными ресурсами сформировать его структуру, исходя их направлений деятельности – земельных и имущественных отношений, соответственно;

– создания единой концепции подготовки одного административного регламента по осуществлению государственных и муниципальных услуг при реализации одного направления деятельности. К примеру, в отношении совокупности полномочий по предоставлению земельного участка для строительства.

**Заключение**

Подводя итог проделанной работы, следует отметить, что результаты исследования политических процессов реформирования и оптимизации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами (на примере Забайкальского края) имеют значение не только в политическом, но и юридическом, социальном и иных областях развития общества.

Начиная свое исследование, для получения знания о формировании и развитии элементов государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в России, с целью установления закономерности формирования структуры государственного управления в указанной области, в диссертации была предложена новая периодизация трансформации направлений государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в конце XX–начале XXI вв.

Поскольку содержание современной государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в России (структура, содержание и направление) возникло в результате его комплексной эволюции, политической, правовой, экономической и социальной, научное изучение этапов возникновения и трансформации должно осуществляться на основании фактора формирования и развития указанных элементов государственной политики в сфере управления земельными ресурсами. Все это позволит выявить закономерность определения концепции государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, влияющего на множество показателей развития государства.

В отечественной науке отсутствует единое мнение по поводу периодизации реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами и фактора, положенного в основу деления.

В целях установления основных концептуальных направлений процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, в ходе исследования создана и проанализирована периодизация, основанная на политическом факторе – кардинальном изменении направления государственного управления земельными ресурсами.

Рассмотрено три этапа. Анализируя первый этап процесса реформирования государственного управления земельными ресурсами, рамки которого установлены 1991 – 1995 гг., выделены его основные направления: государством активно реализуются государственные полномочия в сфере правотворческой деятельности; государство вступило на путь развития местного самоуправления; установлено многообразие форм собственности на землю; земельные ресурсы вовлечены в гражданский оборот; установлена платность землепользования; осуществлена приватизации сельскохозяйственных государственных предприятий, в результате чего появились мелкие частные сельскохозяйственные организации в виде крестьянско-фермерских хозяйств; создан единый орган государственной власти, осуществляющий полномочия в сфере земельных ресурсов на уровне Российской Федерации и подчиненными ему территориальными органами.

Анализируя второй этап процесса реформирования государственного управления земельными ресурсами, выявлено, что данный процесс в указанный период шел по следующим направлениям: создания единого государственного реестра прав и земель с учреждением новых органов государственной власти и передачей им полномочий от комитетов по земельным ресурсам и землеустройству; разграничения государственной собственности на землю.

Анализируя третий этап процесса реформирования государственного управления земельными ресурсами, выявлено, что политическая деятельность государства осуществляется по направлениям: принятия кодифицированного источника земельного права; процесса разграничения государственной собственности на землю; создания нового органа государственной власти – Росреестра, координирующего на своем уровне огромный объем полномочий по государственной регистрации прав на землю и недвижимость, ведению государственного кадастра недвижимости, формированию земель, государственному контролю за их использованием.

В результате анализа процесса реформирования земельных ресурсов в Российской Федерации конца XX в., выявлено, что проблемы внедрения частной собственности на землю, приватизация сельскохозяйственных предприятий являются переменами институциональными, в связи с чем, данные изменения не позволяют достичь выдвинутых в начале реформирования целей: улучшения социальных и экономических результатов политических преобразований, роста производства сельскохозяйственной продукции; формирования «гавернанс» (власти, управления, руководства на всех уровнях) в земельном администрировании.

В связи с изложенным предложено совершенствование политического механизма государственного управления земельными ресурсами путем внесения изменений в законодательные акты в сфере земельных отношений в части выкупа государством неиспользуемых земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения;в части увеличения объема льгот для предоставления земельных участков в городах в собственность бесплатно в целях улучшения благосостояния населения и в части совершенствования государственного аппарата государственных органов власти в сфере земельных отношений.

В исследовании рассмотрено содержание государственной политики через управление земельными ресурсами, проанализированы данные статистического учета Фонда развития жилищного строительства Российской Федерации, в связи с чем, сделаны следующие выводы: структура государственного управления земельными ресурсами, созданная в Российской Федерации путем реформирования, соответствует классическому варианту системы государственного управления с точки зрения отечественной науки;установлены несовершенства государственного управления земельными ресурсами на федеральном уровне, касающиеся: 1) создания многофункционального органа государственной власти (Росреестр), сосредоточившего в себе практически все полномочия в сфере государственного управления земельными ресурсами, что влечет за собой его неповоротливость и отсутствие мобильности при решении вопросов, а также безальтернативности его решений; 2) отсутствие четкой системы взаимодействия субъектов государственного управления земельными ресурсами на федеральном уровне с органами государственной власти субъектов Российской Федерации для ускорения решения вопросов «на местах; 3) незначительность предоставляемых земельных ресурсов слабым слоям населения.

Для решения указанных проблем в ходе исследования предложено:осуществить разделение полномочий по ведению государственного кадастра недвижимости и единого государственного реестра прав на недвижимое имущество, ввиду отсутствия единых критериев у концепций осуществления двух разных объемов полномочий. Создать два государственных органа, отвечающих за их исполнение;необходимо применение комплексного подхода координации функционирования действующих и вновь создаваемых органов государственной власти государственного управления земельными ресурсами на федеральном и региональном уровнях, законодательном четком установлении принципов, критериев, норм и правил их взаимодействия, в том числе по работе со слабо защищенными слоями населения.

При анализе практических основ оптимизации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае выявлено наличие ряда проблем в сфере государственного управления земельными ресурсами, связанного с работой аппарата органов государственной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Поскольку в качестве самого мелкого элемента государственного управления земельными ресурсами выступают государственные служащие, в ходе исследования предложено, кроме увеличения числа четких административных регламентов, внедрение следующих финансовых поощрений в государственной службе, как самых эффективных: в систему оплаты труда государственного служащего установленного коэффициента по результатам достижения показателей при выполнении заданий, характер и перечень которых должны быть строго зафиксированы.

Факторы объемности и возможности исполнения задания для каждого государственного служащего должны определяться индивидуально.

Для защиты государственного служащего от необоснованных понижений коэффициента к заработной плате, введение института профессионального союза в каждом органе государственной власти с соответствующими полномочиями; дополнительного финансового стимулирования государственного служащего по результатам представленных в отчетные периоды от субъектов государственного управления земельными ресурсами, с которыми осуществлял взаимодействие орган государственной власти, характеристик в отношении указанного государственного служащего;при взаимодействии с органами местного самоуправления законодательного введения фиксированных санкций, возлагаемых на муниципальных служащих, за неисполнение своих полномочий в установленный срок, в связи с их включением в механизм государственного управления земельными ресурсами и их убежденностью, что органы местного самоуправления не обязаны осуществлять указанные взаимодействие, поскольку они не входят в систему органов государственной власти.

В процессе анализа элементов и содержания государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, отмечено, что в настоящее время в Забайкальском крае все элементы государственного управления земельными ресурсами сформированы и осуществляют функционирование, несмотря на это, в отношении государственного управления земельными ресурсами и его структурных составляющих в период идет унификация, итоги которой трудно предсказать. Пока все это не влечет за собой совершенствования государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае.

Для решения возникающих проблем, учитывая субъективное восприятие всех процессов, связанных с государственным управлением земельных ресурсов каждого государственного служащего, предлагаем продуманную организацию процесса реформирования государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае с точки зрения финансового поощрения и наказания каждого государственного служащего.

Для определения эффективности функционирования механизма реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае, были рассмотрены проблемы, возникающие в процессе государственного управления в нашем субъекте Российской Федерации.

В результате рассмотрения первой проблемы, касающейся наличия политических условий возникновения преимущества федеральной собственности перед другими формами собственности, выявлено, что государство, высказав свою позицию посредством органов судебной власти, полностью устранилось от решения возникшей проблемы, которой нарушаются права граждан, юридических лиц и других публичных образований.

Предлагаем решение рассматриваемой проблемы путем внесения в нормы федерального законодательства, регулирующего земельные правоотношения, изменений, касающихся введения положения о переводе земель лесного фонда в категорию земель населенных пунктов независимо от факта нахождения данных земель в черте населенного пункта в случае, если на данных землях располагаются объекты недвижимости, построенные без нарушения градостроительных норм и правил на основании разрешений на строительство, выданных уполномоченными органами до факта государственной регистрации прав федеральной собственности на земли лесного фонда.

Рассмотрев вторую проблему о нарушении конституционных прав граждан в результате отсутствия надлежащего взаимодействия субъектов государственного управления земельными ресурсами, учитывая ее серьезность, в целях недопущения нарушения конституционных прав граждан в дальнейшем, в результате исследования даны следующие методы решения проблемы:введения совместного административного регламента, детализирующего действия органов государственной власти, ФГБУ «ЗКП по Забайкальскому краю» и органов местного самоуправления в процессе взаимодействия приосуществлении государственного управления земельными ресурсами, учитывающего все принятые решения какого-либо из субъектов государственного управления земельными ресурсами. В настоящее время «административные регламенты утверждаются исключительно в отношении одного органа государственной власти»; законодательного упрощения процедуры выдела земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в счет земельных долей, находящихся в собственности граждан, выражающегося в создании фонда, осуществляющего на основании заявлений собственников земельных долей в жестко установленные сроки функции по формированию земельных участков, внесения всех сведений о них в государственный кадастр недвижимости и государственной регистрации прав собственности на них.

Данный принцип осуществления единства функций должен реализовываться при подаче даже одного заявления собственника земельной доли.

В целях соблюдения прав остальных собственников земельных долей, формироваться должен весь сельскохозяйственный массив за счет средств государственного бюджета Забайкальского края, компенсация расходов которого будет осуществлена при подаче заявлений о реализации прав на выдел своих долей остальных собственников с оплатой услуг фонда.

Политико-экономическая составляющая предложенного механизма работы фонда обосновывается защитой конституционных прав граждан на свое право собственности и формированием объектов дальнейшего налогообложения – земельных участков, на которые после государственной регистрации права собственности будет начисляться земельный налог вместный бюджет.

В качестве итогав работе отмечено, что, несмотря на проведенную реформу государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, основное направление которой должно было быть реализовано в установлении равенства всех форм собственности на земельные ресурсы (государственной, муниципальной, частной и иных форм) и приоритетности конституционных прав граждан, на практике имеют место случаи совместных действий всех ветвей власти по защите права федеральной собственности, нарушая при этом права титульных обладателей иных форм собственности на земельные ресурсы;политический характер и серьезность последствий не решения рассмотренных проблем в областиосуществления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами;в процессе анализа данных проблем доказана возможность их урегулирования в досудебном порядке, не допуская факта нарушения конституционных прав граждан, и разработаны варианты решения таких проблем.

Рассматривая принцип самостоятельности субъектов Российской Федерации по определению структуры органов исполнительной власти, в результате соответствующего анализа материала, в исследовании выявлено, что в целях ликвидации «дисбаланса структур, общей институциональной рыхлости», существует необходимость применения принципа единообразия государственных структур органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе, и в связи с тем, что они входят в общую структуру государственного управления.

По результатам исследования местоположения органов исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами в системе органов исполнительной власти Забайкальского края, установлено следующее:значительность места органов исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами в системе органов исполнительной власти Забайкальского края;несовершенство структуры отраслевого органа исполнительной власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами;отсутствие механизма его эффективного взаимодействия с другими государственными органами в сфере государственного управления земельными ресурсами.

В процессе анализа указанных проблем, в целях совершенствования структуры отраслевого органа исполнительной власти Забайкальского края в сфере земельных отношений и механизма его взаимодействия с другими органами государственной власти в сфере государственного управления земельными ресурсами, в работе предложено:установить на федеральном уровне единую концепцию формирования структуры органов государственной власти субъектов Российской Федерации;в целях эффективности работы департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края и воспитании специалистов в области государственного управления земельными ресурсами сформировать его структуру, исходя их направлений деятельности – земельных и имущественных отношений, соответственно;создания единой концепции подготовки одного административного регламента по осуществлению государственных и муниципальных услуг при реализации одного направления деятельности. К примеру, в отношении совокупности полномочий по предоставлению земельного участка для строительства.

Доказывая состоятельность диссертационных исследований, отметим, что еще ранее в «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» были установлены цели:увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;оптимизация структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро- и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;… улучшение финансово-экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения несвойственных им функций»[[225]](#footnote-226).

Принимая во внимание то, что от эффективности функционирования региональной структуры государственного управления земельными ресурсами зависит уровень социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, то, что Забайкальская краевая структура государственного управления является составным элементом общей структуры государственного управления, следует необходимость постоянного совершенствования структуры и содержания государственного управления земельными ресурсами Забайкальского края.

В заключение всего сказанного, необходимо отметить, что для достижения оптимального управления и эффективного регулирования земельных отношений, выступающих в качестве объекта государственного управления земельными ресурсами, необходимо чтобы государственное земельное управление было гибким. И как утверждает А.С. Утеева на сегодняшний день «…государство стало партнером и соучастником рыночных процессов»[[226]](#footnote-227).

**Список литературы**

**Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – №237.

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2017 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – 19 марта. – №12. –Ст. 1425.

3. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – 18 мая. – № 20. –Ст. 2444.

4. Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена указом Президента РФ 17.12.1997 №1300 (в редакции указа и.о. президента РФ 10.01.2000 №24) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 2. –Ст. 170(утратил силу).

5. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.:утверждена указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Российская газета. – 2009. – 19 мая. – №4912.

7. Земельный кодекс РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1970.– № 28 (утратил силу).

8. Основы законодательства о земле // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – №10. –Ст. 129 (утратил силу).

9. Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06 июля 2001 г. № 1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1991. – 18 июля. – № 2 (утратил силу).

10. Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» от 27 декабря 1991 г. №323 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1992. – № 1 (утратил силу).

11. Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства» от 23 декабря 1992 г. № 4196-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – 07 января. – № 1. –Ст. 26 (утратил силу).

12. Указ Президента Российской Федерации «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 г. № 1767 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – 01 ноября. – № 44 (утратил силу).

13. Положение о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской федерации. – 1993. –№ 6. – Ст. 488 (утратил силу).

14. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – 28 июля. – №30.

15. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 29.10.2001. – №44.

16. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. – №52 (ч. I). –Ст. 5276.

17. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июля 2007 г. – №31. –Ст. 4017.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 01 июня 2009 г. №457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 июня 2009 г. – №25.– Ст. 3052.

19. Федеральный закон от 04 декабря 2006 г. №201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 2006. – 08 декабря.– №277.

20. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 12 августа. – № 153-154. – Ст.84.

21. Лесной кодекс Российской Федерации // Российская газета. –2006. – 08 декабря. – № 277.

22. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 января 1997 г. – № 1. –Ст. 1.

23. АПК РФ // Российская газета. – 2002. – 27 июля. – № 137.

24. ГПК РФ // Российская газета. – 2002. – 20 ноября. – № 220.

25. Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 июля 2006 г. – №27. –Ст. 2881.

26. Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 12 июля 1993 г. № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 29.– Ст. 2686 (утратил силу).

27. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 декабря 1997 г. – №51. –Ст. 5712.

28. Постановление Правительства РФ от 05 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 июня 2008 г. – № 24.– Ст. 2867.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. №404 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 02 июня 2008 г. – № 22. –Ст. 2581.

30. Постановление Правительства РФ от 05 июня 2008 г. №432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства Российской Федерации от 09 июня 2008 г. – № 23. –Ст. 2721.

31. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. – № 42. –Ст. 5005.

32. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. – № 44. –Ст. 4148.

33. Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. № 125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» //Забайкальский рабочий. – 2009. – 18 февраля. – № 30.

34. Закон Забайкальского края от 01 апреля 2009 г. №152-ЗЗК «О регулировании земельных отношений на территории Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. –2009. – 06 апреля. – № 62.

35. Закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 303-ЗЗК «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. –2009. –21 декабря. – № 239-242.

36. Постановление Правительства Забайкальского края от 08 июня 2010 г. №233 «Об утверждении Положения о Департаменте государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края» // Азия-Экспресс.– 2010. – 17 июня. –№ 40.

37. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. –Ст. 3822.

38. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ «Об Европейской хартии местного самоуправления ETS» №122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г. – № 36. –Ст. 4466.

39. Налоговый кодекс Российской Федерации // Российская газета.– 1998. – 06 августа. – № 148-149.

40. Постановление Правительства РФ от 09 сентября 1999 г. №1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 сентября 1999 . – № 39. –Ст. 4626.

41. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета.– 2014. – 27 июня. – № 142.

42. Распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2005 г. № 1735-р «Об утверждении перечней земельных участков, расположенных на территориях Астраханской, Магаданской, Саратовской и Читинской областей, на которые у Российской Федерации возникает право собственности» // Собрание законодательства Российской Федерации от 07 октября 2013 г. – № 40 (ч. III). –Ст. 5102.

43. Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ. «О содействии развитию жилищного строительства» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июля 2008 г. – № 30 (ч. II). –Ст. 3617.

44. Решение Совета сельского поселения «Засопкинское» № 71 от 13.01.2012 г. «Об утверждении Генерального плана сельского поселения «Засопкинское», Решение Совета сельского поселения «Засопкинское» №72 от 13.01.2012 г. «Об утверждении Генерального плана сельского поселения «Засопкинское»; выписка из Правил землепользования и застройки сельского поселения «Засопкинское», утвержденных решением Совета сельского поселения от 13.01.2012 г. № 72; карты (план) от 09.08.2013 г. //Архив Читинского районного суда Забайкальского края.

45. Проект межевания земельных участков от 08.08.2011 г., утвержденный Росреестром по Забайкальскому краю // Архив Читинского районного суда Забайкальского края.

46. Приказ Министерства экономического развития РФ от 03 августа 2011 г. № 388 «Об утверждении требований к проекту межевания земельных участков» // Российская газета. – 2011. – 23 сентября.

47. Приказ Министерства экономического развития РФ от 18 мая 2012 г. № 292 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по предоставлению сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости» //Российская газета. – 2012. – 3 августа. –№ 177.

48. Постановление Губернатора Забайкальского края от 09 октября 2013 г. № 69 «О структуре исполнительных органов государственной власти Забайкальского края»// Азия-Экспресс. – 2013. –14 октября. – № 41/1.

49. Постановление Правительства Забайкальского края от 20 апреля 2010 г. № 157 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и промышленной политики Забайкальского края» (с изменениями на 06 августа 2013 г.) // Азия-Экспресс. – 2013. – 15 августа. – № 33.

50. Постановление Правительства Забайкальского края от 27 мая 2014 г. № 283 «Об утверждении Положения о Министерстве территориального развития Забайкальского края» // Азия-Экспресс. – 2014. – 9 июня. – № 22/1 Специальный выпуск.

51. Постановление Правительства Забайкальского края от 30 декабря 2013 г. № 601 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края» // Азия-Экспресс. – 2013. – 31 декабря. – № 52/1.

52. Постановление Правительства Забайкальского края от 29.06.2010 № 260 «Об утверждении положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Забайкальского края» в редакции на 05.08.2013.

53. Закон Забайкальского края от 05 октября 2009 г. № 228-ЗЗК «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. – 2013. – 16 июля. – № 134.

54. Постановление Правительства Забайкальского края от 08 июня 2010 г. № 233 «Об утверждении Положения о Департаменте государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края» // Азия-Экспресс. – 2010. – 17 июня. – № 40.

55. Постановление Правительства Забайкальского края от 02 марта 2010 г. № 91 «Об утверждении Положения о Государственной лесной службе Забайкальского края» // Азия-Экспресс. – 2010. – 11 марта. – № 15.

56. Постановление Правительства РФ от 09 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 сентября 1999 г. – № 39. – Ст. 4626 (утратил силу).

57. Гражданский кодекс РФ // Российская газета. – 06.02.1996. – №23, 07.02.1996. – № 24, 08.02.1996. – №25, 10.02.1996. – №27.

**Научная литература**

58. Анисимов, А.П. Земельная реформа в Российской Федерации: проблемы и перспективы/ А.П. Анисимов. – Волгоград, ВФ МУПК. – 2001. – 48 с.

59. Атаманчук, Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики/ Г.В.Атаманчук.– М.: Изд-во РАГС, 1997. С.6.

60. Ашин, Г.К., Управление, демократия, социализм / Г.К.Ашин, В.К. Беленький // Философские науки. – 1974. – № 4. – Саратов:изд-во Саратовского университета. – С. 6-10.

61. Аксененок, Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР/ Г.А. Аксененок. – М.:Госюриздат, 1950. – С. 216-217.

62. Блеме, К. Приватизация в сельском хозяйстве Германии. Дорога к собственному предприятию / К.Блеме, Т. Таннебергерг// Новое сельск. хоз-во. – 1998. – № 2. – С. 14.

63.Бородин, С.С. Земельное право/ С.С.Бородин. – СПб.:СПбГУАП, 2009. – С. 45.

64. Бачило, И.Л. Системно-функциональный анализ процесса управления / И.Л. Бачило// Правоведение. – 1972. – № 2. – С.34.

65. Балезин, В.П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов/ В.П.Балезин. – М.:Изд-во Моск. ун-та, 1972. – С. 45.

66. Бочаров, М.К. Наука управления: новый подход (точка зрения ученого)/ М.К.Бочаров. – М.: Знание, 1990. – С. 16-17.

67. Витте, С.Ю. «Как поднимать российское хозяйство? / С.Ю.Витте //Из лекций наследнику престола» Рос. Федерация. – 1996. – №1. –С. 55-56.

68. Витте, С.Ю. Воспоминания /С.Ю.Витте.– Т. 1. – Изд-во: Скиф Алекс, 1994. – С. 441, 453.

69. Власть и реформы. От самодержавной к советской России. – СПб.: РАН. Ин-т российской истории, Санкт-Петербургский филиал, 1996.

70. Власть и реформы в России. Материалы «круглого стола», посвященного обсуждению коллективной монографии петербургских историков // Отечественная история. – М.: ИРИ РАН. – 1998. – С. 3-36.

71. Варламов, А.А. История земельных отношений/ А.А.Варламов. – М.: Изд-во Колос, 2009. – С. 198.

72. Варламов, А.А. Государственное регулирование земельных отношений / А.А.Варламов,Н.В.Комов, B.C.Шаманаев, В.Н. Хлыстун.– М.: Колос, 1998. – 264 с.

73.Гарбуз, И.В. Земельные отношения в Забайкальской области во второй половине XIX века /И.В. Гарбуз //Гуманитарный вектор. Сер.: Педагогика, психология.– 2011. – № 3. – Чита:ЗабГПУ. – С. 9.

74. Голощапов, Р.В. Государственное управление/ Р.В.Голощапов, А.Г. Пятков. – Хабаровск:ДВАГС, 2005. – С. 28-29.

75. Гусев, Р.К. Земельное право/ Р.К. Гусев. – М.: Контракт, Инфра-М, 2000. – С. 62.

76. Государственное управление: основы теории и организации / Под.ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – С. 64.

77. Ерофеев, Б.В. Правовой режим земель городов/ Б.В.Ерофеев. – М.:Юрид. лит., 1976. – С. 58-117.

78. Ерофеев, Б.В. Земельное право в России/ Б.В. Ерофеев. –М.:Юнити-Дана, Закон и право, 2010. – С. 81.

79. Жеравина, А.Н. Истоки расхождения в определении владельца кабинетного хозяйства в Сибири и социальной сущности приписанных к его заводам крестьян / А.Н. Жеравина// Российский гуманитарный фонд и фундаментальная наука в Сибири. – Улан-Удэ, 2004. – С. 34-45.

80.Жеравина, А.Н. Кабинетское хозяйство в Сибири/ А.Н.Жеравина. – Томск, 2005.

81. Зеркин, Д.П. Основы теории государственного управления. Курс лекций/ Д.П.Зеркин, В.Г.Игнатов. – Ростов н/Д.:МарТ, 2000. – С.49.

82. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. – М.: Юристъ, 1998. – 433 с.

83. Ковальчук М.А., ТесляА.А. Земельная собственность в России: правовые и исторические аспекты XVIII – первая половина XIX вв.:монография. – Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2004. – 525 с.

84. Коловангин П.М. Собственность на русскую землю/ П.М. Коловангин. – СПб.,2003.

85. Курасова, В.В., НекричаА.М., Е.А. Болтина, А.Я. Грунта, Н.Г. Павленко, С.П. Платонова, А.М. Самсонова, С.Л. Тихвинский «Всемирная История в десяти томах. Положение крестьянства во второй половине XVIII века. Академия наук СССР. Институт истории. Институт народов Азии. Институт Африки. Институт Славяноведения» /В.В.Курасова, А.М.Некрича, Е.А. Болтина, А.Я. Грунта, Н.Г. Павленко, С.П. Платонова, А.М. Самсонова, С.Л. Тихвинский. –М.: изд-во социально-экономической литературы, 1965.

86. Курашвили, Б.Н. Очерк теории государственного управления/ Б.Н. Курашвили. –М.: Наука, 1987. – С.99.

87. Козырь, М.И. Государственное управление земельным фондом в СССР/ М.И. Козырь // Советское государство и право. – 1968. – № 8. – М. – С. 53-59.

88. Краснов, Н.И. Земельная реформа и земельное право в современной России /Н.И. Краснов // Государство и право.– 1993. – № 12. – М. – С. 3-4.

89. Лексин, В.Н. Региональная политика и формирование земельного рынка / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов // Российский экономический журнал. – 1994. – № 2. – М. – С. 45.

90. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений в 55 томах/ В.И.Ленин. – М.: изд-во политической литературы. – 1958-1967.

91. Ленин, В.И. Государственная Дума. Созыв третий. Сессия 2/ В.И. Ленин. – Ч. 1. – Cтб. 1246.

92. Матвеев, И.В. Экономическое и политическое развитие Западного Забайкалья в конце XIX – начале XX вв. (1891-1905 гг.)/ И.В. Матвеев. – Улан-Удэ, 2004. – 160 с.

93. Маркс, К. Сочинения /К.Маркс, Ф. Энгельс. –Т. 1. – М.: Госполитиздат, 1959. – 699 с.

94. Маркс, К. Соч. / К.Маркс, Ф. Энгельс. –Т. 6. –М.:государственное издательство политической литературы, 1955-1981. – 657 с.

95. Медведев, Н.П. Политическая регионалистика/ Н.П. Медведев.– М.: Гардарики. – 2002. – С. 14-15.

96.Михалева, Н.А. Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия/ Н.А.Михалева. – М.:изд-воАдминистрации Президента Российской Федерации, 1998. –198 с.

97. Новикова,С.Н. Система органов исполнительной власти в государственном управлении земельными ресурсами: этапы становления, тенденции развития / С.Н. Новикова// Вестник ТОГУ. –2010.– №1(16). – С. 235-236.

98. Ноздрачев, А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ /А.Ф.Ноздрачев, 1993. – 210 с.

99. Новая философская энциклопедия. – М.: Мысль, 2001. – Т. 3. –807 с.

100. Оглоблина, О.М. Земли в Российской Федерации. Категории, виды, порядок использования / О.М.Оглоблина, М.Ю.Тихомиров, Л.В. Тихомирова. –М.: изд. Тихомирова М.Ю., 2010. – 74 с.

101. Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права/ И.А.Покровский. – М.: Статут, 2000. – С. 343-348.

102. Панкратов, И.Ф. Правовые основы земельной и аграрной реформ в Российской Федерации (1990–1998 гг.) / И.Ф. Панкратов// Законодательство и экономика. – 1997. – № 15/16.

103. Плехин, А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Плехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало-М, 1997. – 608 с.

104. Победоносцев, К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права/К.П. Победоносцев. – М.: Статут, 2002. – 200 с.

105. Путин, В.В. Произвол чиновников тормозит развитие земельных отношений/ В.В. Путин // Московский комсомолец. –2012. – 09 октября.

106. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления/ О.М.Рой. – СПб.:Питер, 2003. –368 с.

107. Радченко, А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход/ А.И.Радченко. – Ростов-н/Д., 1997. –187 с.

108. Радченко, А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход/ А.И.Радченко. – Ростов-н/Д.:МарТ, 1997. –316 с.

109. Ратцель, Ф. Политическая география (в изложении Л. Синицкого). Геополитика / Ф.Ратцель;сост. Б.А. Исаев. – СПб.: Питер, 2007. – С. 15-36.

110. Слепцов, М.Л. Государственный контроль в краях и областях – субъектах Российской Федерации: монография/ М.Л.Слепцов. – Хабаровск, 2000. – 171 с.

111. Тихомиров, Ю.А. Управление делами общества: субъекты и объекты управления в социалистическом обществе/ Ю.А.Тихомиров. – М.:Мысль, 1984. – 223 с.

112. Тиллак, П. Выборочные итоги структурных преобразований сельскохозяйственных предприятий в новых землях Федеративной Республике Германии / П.Тиллак// Личное и коллективное в современной деревне. – М., 1997. – С. 92-112.

113. Умнова, И.А. Конституционные основы современного российского федерализма/ И.А. Умнова. – М.: Дело, 2000. –309 с.

114. Ушаков, Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования / Н.А. Ушаков. – М. Ин-т государства и права РАН, 1997. –146 с.

115. Утеева, А.С. Современные механизмы государственного управления в условиях информационно-креативной экономики / А.С. Утеева// Сб. мат-лов по итогам Третьей междунар. науч.-практ.конф. – М.: Креативная экономика, 2011. – С. 411-417.

116. Чичерин, Б. Мистицизм в науке/ Б.Чичерин.– М.: тип. Мартынова и Ко, 1880. – 198 с.

117. Черепица, В.Н. П.А. Столыпин – гродненский губернатор/ В.Н. Черепица // Православный вестник. – 1998. – № 2-3. – С. 31-47.

118. Калинский, И.В. Конституционное право России. Энциклопедический словарь / И.В.Калинский, Г.И.Иванец, В.И. Червонюк;под общ.ред. В.И. Червонюка. – М.: Юрид. лит., 2002. – 548 с.

119.Энгельман, И.Е. О приобретении права собственности на землю по русскому праву/ И.Е.Энгельман. – СПб.: тип. Н. Тиблена и Ко, 1859. – 187 с.

120. Яськов, Е.Ф. Теория и практика социального управления: словарь-справочник/ Е.Ф.Яськов. – М., 1997. – 198 с.

**Авторефераты диссертаций**

121. Андреев, Ч.Г. Землеустроительная политика царизма в конце XIX-начале XX вв. (1896-1917): автореф. дис. … канд. ист. наук/ Ч.Г. Андреев. – Иркутск, 1988. – 21 с.

122. Анисимов, А.П. Теоретические основы правового режима земель поселений РФ: автореф.дис.… д-ра юрид. наук / А.П. Анисимов. – Саратов, 2004. – 25 с.

123. Безгин, В.Б. Традиции и перемены в жизни Российской деревни 1921-1928 гг.:автореф. дис. … канд. ист. наук / В.Б.Безгин. – Тамбов, 1998. – 24 с.

124. Будченко, Л.И. Управление земельной реформой (правовые проблемы):автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Л.И.Будченко. – М., 1995. – 26 с.

125. Булаев, Н.И. Государственное управление развитием системы отечественного образования:автореф.дис. … д-ра пед. наук / Н.И. Булаев. –СПб.,2007. –47 с.

126. Воложанина, Е.Е. Социокультурный облик западносибирской деревни в 1921-1927 гг.: автореф. дис. … канд. ист. наук / Е.Е.Воложанина. – Омск, 1998. – 23 с.

127. Воронов, И.Е. Осуществление новой экономической политики на селе во Владимирской, Калужской и Рязанской губерниях в 1921-1922 гг.: автореф. дис. … канд. ист. наук / И.Е. Воронов. – Рязань, 1993. – 27 с.

128. Воронцов, С.А. Становление и развитие земельных отношений в России: история и современность :автореф.дис. ... канд.юрид. наук / С.А.Воронцов. – Краснодар, 2008. – 23 с.

129. Вронский, О.Г. Крестьянство губерний земледельческого центра России: от «военного коммунизма» к нэпу. (1920-1923 гг.). (По материалам Орловской, Рязанской, Тульской губерний): автореф.дис. … канд. ист. наук / О.Г.Вронский. – М, 1994. – 25 с.

130. Гущин, Н.Э. Социально-политические процессы современного аграрного реформирования России: автореф. дис. … канд. полит.наук / Н.Э.Гущин. – Саратов, 1997. – 27 с.

131. Джус, И.В. Политические риски: Оценка, анализ и управление:автореф.дис. … канд. полит.наук / И.В.Джус. – М., 2002. – 24 с.

132. Ибрагимов, К.Х. Правовое регулирование земельных отношений в России (середина XVII-XVIII веков):автореф. канд. юрид. наук / К.Х.Ибрагимов. – М., 2008. – 25 с.

133. Керимов, Э.С. «Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности Российской Федерации»: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э.С.Керимов.– Махачкала, 2006. –22 с.

134. Киселев, В.Е. Государственная политика в сфере использования земельных ресурсов Российской Федерации в современных условиях: автореф. дис. … канд. полит.наук / В.Е.Киселев. – М., 2009. – 26 с.

135. Константинович, В.А. Управление развитием регионального АПК (на примере Кабардино-Балкарской Республики):автореф. дис.… канд. экон. наук /В.А. Константинович. – М., 2009. – 25 с.

136. Красавин, В.В. Реформирование аграрных отношений в России в конце 80-х – первой половине 90-х годов XX века:автореф. дис. … канд. ист. наук/ В.В.Красавин. – Пермь, 2001. – 23 с.

137. Кузнецов, А.Н. Преодоление коррупции в государственном аппарате: теоретико-правовой аспект:автореф.дис. … канд.юрид. наук / А.Н.Кузнецов. – СПб.,2000. –24 с.

138. Кузьминов, П.А. Российская историография реформ 50-70 гг.XIX века на Северном Кавказе»: автореф. дис. … д-ра ист. наук /П.А. Кузьминов. – Майкоп:Кабардино-Балкарского ГУ им. Х.М. Бербекова, 2010. – 23 с.

139. Лебедев, П.Н. Субъект и объект социального управления: государственно-правовой аспект: автореф.дис. … д-ра юрид. наук/ П.Н. Лебедев. – Л., 1982. – 27 с.

140. Макосейчук, Т.М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.М.Макосейчук. – Челябинск, 2004. – 25 с.

141. Михалычева, Ю.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений: автореф. дис. … канд.юрид. наук / Ю.С.Михалычева. – М., 2000. –23 с.

142. Попов, А.М. Совершенствование методов управления земельными ресурсами городов:автореф.дис. … канд. техн. наук /А.М.Попов. – Новосибирск, 2000. – 24 с.

143. Пыкин, П.В. Русская деревня Западного Забайкалья на рубеже XIX-XX вв.: население, экономика, культура: автореф. дис. … канд. ист. наук /П.В.Пыкин. – Улан-Удэ, 2001. – 25 с.

144. Санданов, Ю.Б. Сельское хозяйство Забайкальской области в конце XIX-начале XX вв.: автореф. дис.…. канд. ист. наук/ Ю.Б.Санданов. – Иркутск, 1996. – 23 с.

145. Суворов, В.И. Государственно-правовое регулирование земельных реформ в России: проблемы теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук /В.И.Суворов. – М., 1996. – 24 с.

146. Халилова, Х.А. Государственное управление в современной России:автореф. канд. полит.наук / Х.А.Халилова. – Ставрополь, 2009. – 24 с.

147. Шагайда, Н.И. Институционально-экономические ограничения оборота земель в сельском хозяйстве России: автореф.дис.… д-ра экон. наук / Н.И.Шагайда. – М., 2007. – 24 с.

148. Якунин, В.И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе:автореф.дис.… д-ра полит.наук / В.И.Якунин. – М., 2007. – 22 с.

**Электронные ресурсы**

149. Выступление Грызлова Б.В. на семинаре-совещании председателей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «О ходе реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. 26-28 мая 2005 г. – Н. Новгород, 2005. – Режим доступа:. iam.duma.gov.ru›node/3/4653/16541 (дата обращения 03.02.2014 г.).

150. Доклад Федерального Собрания Российской Федерации 2009 г. «О состоянии Законодательства в РФ. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики». – М., 2010. [электронныйресурс].Режимдоступа:council.gov.ru›media/files (дата обращения

151. Закон Республики Бурятия от 04 июля 2014 г. №549-V «Об утверждении отчета об исполнении Закона Республики Бурятия «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011-2015 годы» за 2013 год». [электронный ресурс]. – Режим доступа: Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия [www.egov-buryatia.ru](http://www.egov-buryatia.ru). (дата обращения 12.09.2014 г.).

152. Кухтин, П.В. Развитие структуры государственного управления земельными ресурсами в России. Институт Государственного управления, права и инновационных технологий (ИГУПИТ). Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». Вып. 3, май-июнь 2014 [электронный ресурс]. –Режим доступа: http://publ.naukovedenie.ru. С .1 (дата обращения

153. Медведев, Д.А. Выступление на международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность» // Выступление на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН [электронный ресурс]. – Режим доступа: kremlin.ru.

154. Отчет о результатах деятельности Фонда содействия развития жилищного строительства за 2013 год [электронный ресурс]. –Режим доступа: fondrgs.ru›files/docs/KRASNYI…OTCHET\_2013.pdf (дата обращения 14.08.2014 г.).

155. Положение о комитете Читинской области по земельным ресурсам и землеустройству, утвержденное постановлением Главы администрации Читинской области от 21 сентября 1993 г. № 248[электронный ресурс]. – Режим доступа: docs.cntd.ru (дата обращения 11.05.2014 г.).

156. Постановление Администрации Читинской области от 05 августа 1998 г. № 645 «О мерах по реализации Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» на территории Читинской области» [электронный ресурс]. – Режим доступа: docs.cntd.ru (дата обращения 13.04. 2014 г.).

157. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 г.№ 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» [электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17481/> (дата обращения 11.03.2015 г.).

158. Постановление Правительства Забайкальского края от 30 июня 2014 г. № 372 г. Чита «Об утверждении государственной программы Забайкальского края «Управление государственной собственностью Забайкальского края (2014-2020 годы)» [электронный ресурс]. – Режим доступа: забайкальскийкрай.рф›documents/zak…gos/32888.html. (дата обращения 12.08.2014 г.).

159. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 25.03.2010 по делу А33-4268/2009; официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ [электронный ресурс]. –Режим доступа: www.arbitr.ru (дата обращения 15.02.2014 г.).

160. Приказ №80 государственного Комитета Российской Федерации по земельной политике (Роскомзем) на территории Читинской области 10 ноября 1999 г. было создано Федеральное государственное учреждение «Земельная кадастровая палата» по Читинской области» [электронный ресурс]. – Режим доступа: to75.rosreestr.ru›kadastr/ (дата обращения 12.01.2013 г.).

161. Приказ Россреестра 28 октября 2009 г. № 319 «Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Забайкальскому краю» [электронный ресурс].– Режим доступа: to75.rosreestr.ru›Об Управлении Росреестра›reglament\_docs (дата обращения 23.10.2012 г.).

162. Решение Дзержинского районного суда города Перми от 14.04.2011 по делу №2-1071/201114 [электронный ресурс]. – Режим доступа: сайт actoscope.com/pfo/permskray (дата обращения 10.01.2015 г.).

163. Решение Забайкальского краевого суда от 01.12.2008 г. по делу № А78-4493/200711 [электронный ресурс]. –Режим доступа: официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ www.arbitr.ru (дата обращения 25.03.2014 г.).

164. Управление земельными ресурсами в целях экономической безопасности и устойчивого развития в Европе, ООН:доклад Европейской экономической комиссии. – Женева [электронный ресурс].–Режим доступа: kadastr.ru (дата обращения 31.03.2013 г.).

**Иностранная литература**

165. AlbertoBallarinMarcial.China: Otra «Rerestroika». DelaComunaalaExplotacionFamiliar.EditorialSanMartin.– Madrid, 1994. – S. 148.

1. Путин В.В. Произвол чиновников тормозит развитие земельных отношений // Московский комсомолец. 2012. 09 октября. [↑](#footnote-ref-2)
2. Конституция Российской Федерации: офиц. текст // Российская газета. 1993. 25 декабря. №237. [↑](#footnote-ref-3)
3. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. 30 июля. № 31.Ст. 4017. [↑](#footnote-ref-4)
4. Чичерин Б. Мистицизм в науке. М.: Мартынова и Ко. 1880. С. 167-168. [↑](#footnote-ref-5)
5. Черепица В.Н. П.А. Столыпин – гродненский губернатор // Православный вестник. 1998. № 2-3. [Архивировано из первоисточника 11 августа 2011]. [↑](#footnote-ref-6)
6. Витте С.Ю. «Как поднимать российское хозяйство? Из лекций наследнику престола». Рос. Федерация. 1996. №1. С. 55-56. Витте С.Ю. Воспоминания. Т. 1. Изд-во: Скиф Алекс, 1994. С. 441, 453. [↑](#footnote-ref-7)
7. Декрет II Всероссийского съезда Советов о земле от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. I. М.: Гос. изд-во полит.литературы, 1957; Ленин В.И. Полное собрание сочинений в 55 томах. М.: Изд-во политической литературы, 1958-1967 гг.; Ленин В.И. Государственная Дума. Созыв третий. Сессия 2. Ч. 1. Cтб. 1246. [↑](#footnote-ref-8)
8. Киселев В.Е. Государственная политика в сфере использования земельных ресурсов Российской Федерации в современных условиях:автореф. дис.… канд. полит.наук. М.: РАГС, 2009. 24 с. [↑](#footnote-ref-9)
9. Ковальчук М.А., Тесля А.А. Земельная собственность в России: правовые и исторические аспекты XVIII – первая половина XIX вв.: монография. Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2004. 199 с.; Коловангин П.М. Собственность на русскую землю. СПб.,2003. 525 с. [↑](#footnote-ref-10)
10. Курасова В.В., НекричаА.М., БолтинаЕ.А., ГрунтаА.Я., ПавленкоН.Г., ПлатоноваС.П., СамсоноваА.М., Тихвинский С.Л. Всемирная история. Положение крестьянства во второй половине XVIII века. Академия наук СССР. Институт истории. Институт народов Азии. Институт Африки. Институт Славяноведения. Изд-во социально-экономической литературы, 1965. [↑](#footnote-ref-11)
11. Блеме К., Таннебергерг Т. Приватизация в сельском хозяйстве Германии. Дорога к собственному предприятию // Новое сельск. хоз-во. 1998. № 2. С. 14.; AlbertoBallarinMarcial. China: Otra «Rerestroika». DelaComunaalaExplotacionFamiliar.EditorialSanMartin.Madrid, 1994.S. 148; Ратцель Ф. Политическая география (в изложении Л. Синицкого). Геополитика: хрестоматия / Сост. Б.А. Исаев. СПб.: Питер, 2007. С. 15-36;Тиллак П. Выборочные итоги структурных преобразований сельскохозяйственных предприятий в новых землях Федеративной Республике Германии / Отв. ред. А.В. Петриков // Личное и коллективное в современной деревне. М., 1997. С. 92. [↑](#footnote-ref-12)
12. Медведев Д.А. Выступление на международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность». Режим доступа: kremlin.ru (дата обращения 23.09.2013 г.); Концепция национальной безопасности Российской Федерации:утверждена указом Президента РФ 17.12.1997 г. №1300 (в ред. указа и.о. президента РФ 10.01.2000 № 24) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000.№ 2.Ст. 170; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.:утверждена указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Российская газета. 2009. 19. №4912. [↑](#footnote-ref-13)
13. Гарбуз И.В. Земельные отношения в Забайкальской области во второй половине XIX века // Гуманитарный вектор. Сер.: Педагогика, психология. 2011. Вып. 3. Чита: изд-во ЗабГПУ. С. 9. [↑](#footnote-ref-14)
14. Андреев Ч.Г. Землеустроительная политика царизма в конце XIX-начале XX вв. (1896-1917): автореф. дис. … канд. ист. наук. Иркутск, 1988. 21 с.; Санданов Ю.Б. Сельское хозяйство Забайкальской области в конце XIX – начале XX вв.: автореф. дис. … канд. ист. наук. Иркутск, 1996. 23 с.; Пыкин П.В. Русская деревня Западного Забайкалья на рубеже XIX-XX вв.: население, экономика, культура: автореф. дис. … канд. ист. наук. Улан-Удэ, 2001. 25 с.;Жеравина А.Н. Истоки расхождения в определении владельца кабинетного хозяйства в Сибири и социальной сущности приписанных к его заводам крестьян // Российский гуманитарный фонд и фундаментальная наука в Сибири. Улан-Удэ, 2004; Жеравина А.Н. Кабинетское хозяйство в Сибири. Томск, 2005. 324 с.; Матвеев И.В. Экономическое и политическое развитие Западного Забайкалья в конце XIX-начале XX вв. (1891-1905 гг.). Улан-Удэ, 2004. 190 с.; Матвеев И.В. Формы землевладения и землепользования в Забайкалье на рубеже XIX-XX веков // Вестник Калининградского юридического института. 2009. № 2. Калининград. С. 166-171; Матвеев И.В. История экономического и политического развития Байкальского региона на рубеже XIX-XX вв. (на материалах Иркутской губернии и Забайкальской области с 1891 по 1917 гг.). Улан-Удэ, Калининград, 2009. [↑](#footnote-ref-15)
15. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237. [↑](#footnote-ref-16)
16. Земельный кодекс РФ // Российская газета.2001. 30 октября. № 211-212. [↑](#footnote-ref-17)
17. Закон Забайкальского края № 152-ЗЗК от 19 марта 2009 г. «О регулировании земельных отношений на территории Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2009. 06 апреля.№ 62; Закон Забайкальского края от 16 декабря 2009 г. №303-ЗЗК «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Забайкальский рабочий. 2009. 21 декабря. №239-242; Закон Забайкальского края от 24 декабря 2008 г. №95-ЗЗК «О краевой долгосрочной целевой программе «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2009 – 2011 гг.)»// Забайкальский рабочий. 2008.30 декабря. № 253 (утратил силу); Закон Читинской области от 16 ноября 2005 г. № 745-ЗЧО «О регулировании земельных отношений в Читинской области» //Забайкальский рабочий. 2005. 07 декабря. №210 (утратил силу); Закон Читинской области от 27 сентября 2006 г. №838-ЗЧО «О внесении изменения в статью 5 Закона Читинской области «О регулировании земельных отношений в Читинской области» // Забайкальский рабочий. 2006. 30 октября. № 214-215 (утратил силу); Закон Читинской области от 21 ноября 2007 г. № 1047-ЗЧО «Об установлении предельных максимальных цен работ по проведению территориального землеустройства в отношении земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства» // Забайкальский рабочий. 2007. 12 декабря. № 233-234 (утратил силу); Закон Читинской области от 19 декабря 2007 г. №1070-ЗЧО «О внесении изменений в часть 1 статьи 3 Закона Читинской области «О регулировании земельных отношений в Читинской области» // Забайкальский рабочий. 2008. 14 января. № 4-5 (утратил силу); Закон Забайкальского края от 26 сентября 2008 г. № 46-ЗЗК «Об установлении отдельных полномочий высшего исполнительного органа государственной власти Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2008. 28 октября. № 205 (утратил силу); Закон Омской области от 27 июля 2004 г. №539-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О регулировании земельных отношений в Омской области» // Омский вестник. 2004.06 августа. № 43 (утратил силу). [↑](#footnote-ref-18)
18. Киселев В.Е. Государственная политика в сфере использования земельных ресурсов Российской Федерации в современных условиях»:автореф. дис.… канд. полит.наук. М., 2009. С. 13-14. [↑](#footnote-ref-19)
19. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2000. С. 343-348. [↑](#footnote-ref-20)
20. Ибрагимов К.Х. Правовое регулирование земельных отношений в России (середина XVII-XVIII вв.): автореф.… канд. юрид. наук. М., 2008. С. 18;Воронцов С.А. Становление и развитие земельных отношений в России: история и современность:автореф.дис. … канд.юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 12. [↑](#footnote-ref-21)
21. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональная политика и формирование земельного рынка // Российский экономический журнал. 1994. № 2. М. С. 45. [↑](#footnote-ref-22)
22. Будченко Л.И. Управление земельной реформой (правовые проблемы): автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1995. С. 14. [↑](#footnote-ref-23)
23. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. М. Статут, 2002. С. 200. [↑](#footnote-ref-24)
24. Энгельман И.Е. О приобретении права собственности на землю по русскому праву. СПб.: Тип. Н. Тиблена и Ко, 1859. С. 1. [↑](#footnote-ref-25)
25. Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб.: РАН. Ин-т российской истории, Санкт-Петербургский филиал, 1996. [↑](#footnote-ref-26)
26. Власть и реформы в России. Материалы «круглого стола», посвященного обсуждению коллективной монографии петербургских историков // Отечественная история. М.: ИРИ РАН, 1998. С. 3-36. [↑](#footnote-ref-27)
27. Красавин В.В. Реформирование аграрных отношений в России в конце 80-х – первой половине 90-х годов XX века: автореф.дис. … канд. ист. наук. Пермь, 2001. С.11. [↑](#footnote-ref-28)
28. Будченко Л.И. Управление земельной реформой (правовые проблемы):автореф.дис. … канд. юрид. наук. М., 1995. С. 3. [↑](#footnote-ref-29)
29. Анисимов А.П. Земельная реформа в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Волгоград: ВФ МУПК, 2001. 48 с. [↑](#footnote-ref-30)
30. Панкратов И.Ф. Правовые основы земельной и аграрной реформ в Российской Федерации (1990–1998 гг.) // Законодательство и экономика. 1997. № 15/16. [↑](#footnote-ref-31)
31. Конституция СССР 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. №15. Ст. 407. [↑](#footnote-ref-32)
32. Красавин В.В. Реформирование аграрных отношений в России в конце 80-х – первой половине 90-х годов XX века:автореф.дис. … канд. ист. наук. Пермь, 2001. С. 15-16. [↑](#footnote-ref-33)
33. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, утвержденных постановлением Верховного Совета СССР № 1251-I от 28 февраля 1990 г.// Ведомости Съезда НД СССР и ВС СССР. 1990. 07 марта.№ 10. [↑](#footnote-ref-34)
34. Там же. [↑](#footnote-ref-35)
35. Краснов Н.И. Земельная реформа и земельное право в современной России // Государство и право. 1993. № 12. М. С. 3-4. [↑](#footnote-ref-36)
36. Будченко Л.И. Управление земельной реформой. Правовые аспекты: автореф. дис. … канд.юрид. наук. М.,1995.С. 13. [↑](#footnote-ref-37)
37. Республиканская программа проведения земельной реформы на территории РСФСР // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1991. № 10. Ст.134. [↑](#footnote-ref-38)
38. Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1«О земельной реформе» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327; 1991. № 1. Ст. 4. [↑](#footnote-ref-39)
39. Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 1. Ст. 5; Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 34. Ст. 1966; 1993. № 21. Ст. 748; Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5085. [↑](#footnote-ref-40)
40. Конституция РФ // Обозреватель –Observer». 1993.№ 18. [↑](#footnote-ref-41)
41. Земельный кодекс РФ // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768. [↑](#footnote-ref-42)
42. Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06 июля 1991 г. №1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. 18 июля. № 2. [↑](#footnote-ref-43)
43. Указ Президента Российской Федерации №323 от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 1. Ст. 53. [↑](#footnote-ref-44)
44. Конституция РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992.№ 5.Ст.177. [↑](#footnote-ref-45)
45. Закон Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. №4196-1 «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 1. Ст. 26. [↑](#footnote-ref-46)
46. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря. №237. [↑](#footnote-ref-47)
47. Будченко Л.И. Управление земельной реформой. Правовые аспекты: автореф. дис.… канд.юрид. наук. М.,1995. С. 19. [↑](#footnote-ref-48)
48. Положение о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской федерации. 1993.№ 6. Ст. 488. [↑](#footnote-ref-49)
49. Попов А.М. Совершенствование методов управления земельными ресурсами городов:автореф. дис. … канд. техн. наук. Новосибирск, 2000. С. 10. [↑](#footnote-ref-50)
50. Положение о комитете Читинской области по земельным ресурсам и землеустройству, утвержденное постановлением Главы администрации Читинской области от 21 сентября 1993 г. № 248. Режим доступа: docs.cntd.ru (дата обращения 11.05.2014 г.). [↑](#footnote-ref-51)
51. Гражданский кодекс РФ // Российская газета. 1996. 06 февраля. № 23; 1996. 07 февраля. № 24; 1996. 08 февраля. № 25; 1996. 10 февраля. № 27. [↑](#footnote-ref-52)
52. Гражданский кодекс РФ // Российская газета. 199606 февраля. № 23; 1996. 07 февраля. № 24; 1996. 08 февраля. № 25; 1996. 10 февраля. № 27. [↑](#footnote-ref-53)
53. Там же [↑](#footnote-ref-54)
54. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.07.1997.№ 30.Ст. 3594. [↑](#footnote-ref-55)
55. Там же, ст.2. [↑](#footnote-ref-56)
56. Постановление Администрации Читинской области от 5 августа 1998 г. № 645 «О мерах по реализации Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» на территории Читинской области. Режим доступа: docs.cntd.ru (дата обращения 13.04. 2014 г.). [↑](#footnote-ref-57)
57. Шагайда Н.И. Институционально-экономические ограничения оборота земель в сельском хозяйстве России:автореф. дис.… д-ра экон. наук. М., 2007.С. 7-9. [↑](#footnote-ref-58)
58. Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 января 2000 г.№ 2.Ст. 149. [↑](#footnote-ref-59)
59. Приказ №80 государственного Комитета Российской Федерации по земельной политике (Роскомзем) на территории Читинской области 10 ноября 1999 г. было создано Федеральное государственное учреждение «Земельная кадастровая палата» по Читинской области». Режим доступа: to75.rosreestr.ru›kadastr/ (дата обращения 12.01.2013 г.). [↑](#footnote-ref-60)
60. Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ // Российская газета. 2001. 20 июля.№ 137. [↑](#footnote-ref-61)
61. Распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2005 г. № 1735-р «Об утверждении перечней земельных участков, расположенных на территориях Астраханской, Магаданской, Саратовской и Читинской областей, на которые у Российской Федерации возникает право собственности» // Собрание законодательства Российской Федерации от 07 октября 2013 г. № 40 (ч. III).Ст. 5102. [↑](#footnote-ref-62)
62. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2001. 29 октября. № 44.Ст. 4147. [↑](#footnote-ref-63)
63. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 52 (ч. I).Ст. 5276. [↑](#footnote-ref-64)
64. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2001. 29 октября. № 44.Ст. 4147. [↑](#footnote-ref-65)
65. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июля 2007 г. № 31.Ст. 4017. [↑](#footnote-ref-66)
66. Постановление Правительства Российской Федерации от 01 июня 2009 г. №457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 июня 2009 г. № 25.Ст. 3052. [↑](#footnote-ref-67)
67. Гущин Н.Э. Социально-политические процессы современного аграрного реформирования России: автореф. дис.… канд. полит.наук. Саратов, 1997. С. 19. [↑](#footnote-ref-68)
68. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 апреля 2012 г. № 18.Ст. 2230. [↑](#footnote-ref-69)
69. Киселев В.Е. Государственная политика в сфере использования земельных ресурсов Российской Федерации в современных условиях: автореф. дис.… канд. полит.наук. М., 2009. С. 11-14. [↑](#footnote-ref-70)
70. Управление земельными ресурсами в целях экономической безопасности и устойчивого развития в Европе, ООН:доклад Европейской экономической комиссии. Женева, 16.09.2002. Режим доступа: kadastr.ru (дата обращения 31.03.2013 г.). [↑](#footnote-ref-71)
71. Государственное управление: основы теории и организации / Под.ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2000. С. 64. [↑](#footnote-ref-72)
72. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учеб.пособие. – СПб.:Питер, 2003. - С. 13. [↑](#footnote-ref-73)
73. Халилова Х.А. Государственное управление в современной России: автореф. дис. … канд. полит.наук. Ставрополь, 2009. С. 15. [↑](#footnote-ref-74)
74. Булаев Н.И. Государственное управление развитием системы отечественного образования:автореф.дис. … д-ра пед. наук. СПб., 2007. С. 6. [↑](#footnote-ref-75)
75. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов-н/Д.: издат. центр «МарТ», 1997. С.22. [↑](#footnote-ref-76)
76. Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. М.: Наука,1987. С.99. [↑](#footnote-ref-77)
77. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 1. М.: Госполитиздат, 1959. 699 с. [↑](#footnote-ref-78)
78. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. Ростов н/Д.:МарТ, 2000. С.49. [↑](#footnote-ref-79)
79. Керимов Э.С. Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности Российской Федерации: автореф.дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2006. С. 4.7. [↑](#footnote-ref-80)
80. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М.: Прогресс, 1973. С. 47; Лебедев П.Н. Субъект и объект социального управления: государственно-правовой аспект: автореф.дис. … д-ра юрид. наук.Л., 1982. С. 22-23. [↑](#footnote-ref-81)
81. Бочаров М.К. Наука управления: новый подход (точка зрения ученого). М.: Изд-во «Знание», 1990. С. 16-17. [↑](#footnote-ref-82)
82. Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики. М.: Изд-во РАГС, 1997. С. 6. [↑](#footnote-ref-83)
83. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. М.: Изд-во Мысль, 1984. С. 36. [↑](#footnote-ref-84)
84. Ашин Г.К., Беленький В.К. Управление, демократия, социализм // Философские науки. 1974. № 4. Саратов: Изд-во Саратовского университета. С. 6-10. [↑](#footnote-ref-85)
85. Новая философская энциклопедия. М.: Изд-во «Мысль», 2001. Т. 3. С. 136. [↑](#footnote-ref-86)
86. Лебедев П.Н. Субъект и объект социального управления: государственно-правовой аспект:автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Л., 1982. С. 3. [↑](#footnote-ref-87)
87. Материалы XXVI съезда КПСС. Стенографический отчет. Т. 1. М.:Политиздат, 1981. С. 44. [↑](#footnote-ref-88)
88. Голощапов Р.В., Пятков А.Г. Государственное управление. Хабаровск: ДВАГС, 2005. С. 28-29. [↑](#footnote-ref-89)
89. Конституция РФ // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237. [↑](#footnote-ref-90)
90. Там же. [↑](#footnote-ref-91)
91. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 декабря 1997 г. № 51.Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-92)
92. Федеральный закон от 21 декабря 2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 52 (ч. I).Ст. 5276. [↑](#footnote-ref-93)
93. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 июня 2008 г. № 24.Ст. 2867. [↑](#footnote-ref-94)
94. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. №404 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 02 июня 2008 г. № 22.Ст. 2581. [↑](#footnote-ref-95)
95. Постановление Правительства РФ от 05 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства Российской Федерации от 09 июня 2008 г. № 23. Ст. 2721. [↑](#footnote-ref-96)
96. Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ. «О содействии развитию жилищного строительства» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июля 2008 г. № 30 (ч. II).Ст. 3617. [↑](#footnote-ref-97)
97. Земельный кодекс Российской Федерации // Российская газета.2001. 30 октября. №2823. [↑](#footnote-ref-98)
98. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2017 годы» // Собрание законодательства РФ от 19.03.2012.№ 12.Ст. 1425. [↑](#footnote-ref-99)
99. Варламов А.А.,Комов Н.В., Шаманаев B.C., Хлыстун В.Н. Государственное регулирование земельных отношений / Под.ред. А.А. Варламова и B.C. Шаманаева. М.: Колос, 1998. 264 с. [↑](#footnote-ref-100)
100. Бородин С.С. Земельное право. СПб.: Изд-во. СПбГУАП, 2009. С. 45. [↑](#footnote-ref-101)
101. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. 12 августа. № 153-154. Ст.84. [↑](#footnote-ref-102)
102. Новикова С.Н. Система органов исполнительной власти в государственном управлении земельными ресурсами: этапы становления, тенденции развития // Вестник ТОГУ. 2010. № 1(16). С. 235-236. [↑](#footnote-ref-103)
103. Отчет о результатах деятельности Фонда содействия развития жилищного строительства за 2013 год.Режим доступа: fondrgs.ru›files/docs/KRASNYI…OTCHET\_2013.pdf (дата обращения 14.08.2014 г.). [↑](#footnote-ref-104)
104. Отчет о результатах деятельности Фонда содействия развития жилищного строительства за 2013 год. Режим доступа: fondrgs.ru›files/docs/KRASNYI…OTCHET\_2013.pdf (дата обращения 14.08.2014 г.). [↑](#footnote-ref-105)
105. Отчет о результатах деятельности Фонда содействия развития жилищного строительства за 2013 год. Режим доступа: fondrgs.ru›files/docs/KRASNYI…OTCHET\_2013.pdf (дата обращения 14.08.2014 г.). [↑](#footnote-ref-106)
106. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря. №237. [↑](#footnote-ref-107)
107. Земельный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2001. 30 октября. №2823. [↑](#footnote-ref-108)
108. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря. №237.

Земельный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2001.30 октября. №2823. [↑](#footnote-ref-109)
109. Там же,ст. 1. [↑](#footnote-ref-110)
110. Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003.08 октября. № 3316. Ст. 2. [↑](#footnote-ref-111)
111. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. № 42.Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-112)
112. Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 08 октября. № 3316. Ст. 2. [↑](#footnote-ref-113)
113. Оглоблина О.М., Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В. Земли в Российской Федерации. Категории, виды, порядок использования. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2010. С.74. [↑](#footnote-ref-114)
114. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. № 42.Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-115)
115. Там же,ст. 5005. [↑](#footnote-ref-116)
116. Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. № 125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2009. 18 февраля. № 30. [↑](#footnote-ref-117)
117. Закон Забайкальского края от 01 апреля 2009 г. №152-ЗЗК «О регулировании земельных отношений на территории Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2009. 06 апреля. № 62. [↑](#footnote-ref-118)
118. Закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 303-ЗЗК «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2009. 21 декабря. № 239-242. [↑](#footnote-ref-119)
119. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. № 44.Ст. 4148. [↑](#footnote-ref-120)
120. Земельный кодекс РФ // Российская газета. 2001. 30 октября. № 211-212. [↑](#footnote-ref-121)
121. Там же. [↑](#footnote-ref-122)
122. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. № 42.Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-123)
123. Там же. [↑](#footnote-ref-124)
124. Земельный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2001. 30 октября. №2823. [↑](#footnote-ref-125)
125. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. № 42.Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-126)
126. Там же. [↑](#footnote-ref-127)
127. Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. № 125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2009. 18 февраля. № 30. [↑](#footnote-ref-128)
128. Бачило И.Л. Системно-функциональный анализ процесса управления // Правоведение. 1972. № 2. С.34; Слепцов М.Л. Государственный контроль в краях и областях – субъектах Российской Федерации: монография. Хабаровск, 2000. С. 35. [↑](#footnote-ref-129)
129. Анисимов А.П. Теоретические основы правового режима земель поселений РФ: автореф.дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 208. [↑](#footnote-ref-130)
130. Суворов В.И. Государственно-правовое регулирование земельных реформ в России: проблемы теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1996. C. 93. [↑](#footnote-ref-131)
131. Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов. М.: Юрид. лит., 1976. С. 58-117. [↑](#footnote-ref-132)
132. Балезин В.П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972. С. 45. [↑](#footnote-ref-133)
133. Постановление Правительства Забайкальского края от 08 июня 2010 г. №233 «Об утверждении Положения о Департаменте государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2010.17 июня. № 40. [↑](#footnote-ref-134)
134. Постановление Правительства Забайкальского края от 08 июня 2010 г. №233 «Об утверждении Положения о Департаменте государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2010. 17 июня. № 40. [↑](#footnote-ref-135)
135. Постановление Правительства Забайкальского края от 29 июня 2010 г. № 260 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2010. 05 июля. № 45. [↑](#footnote-ref-136)
136. Гусев Р.К. Земельное право. М.: Изд-во Контракт, Инфра-М, 2000. С. 62. [↑](#footnote-ref-137)
137. Постановление Правительства Забайкальского края от 27 мая 2014 г. № 283 «Об утверждении Положения о Министерстве территориального развития Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2014. 09 июня. № 22/1. [↑](#footnote-ref-138)
138. Постановление Правительства Забайкальского края от 30 декабря 2013 г. № 601 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края»// Азия-Экспресс. 2013. 31 декабря. № 52/1. [↑](#footnote-ref-139)
139. Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М.:Госюриздат, 1950. С. 216-217. [↑](#footnote-ref-140)
140. Козырь М.И. Государственное управление земельным фондом в СССР // Советское государство и право.1968. № 8. С. 53. [↑](#footnote-ref-141)
141. Приказ Россреестра 28 октября 2009 г. № 319 «Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Забайкальскому краю». Режим доступа: to75.rosreestr.ru› Об Управлении Росреестра›reglament\_docs/ (дата обращения 23.10.2012 г.). [↑](#footnote-ref-142)
142. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 06 января 1997 г. № 1 ст. 1; АПК РФ // Российская газета. 2002.27 июля. № 137; ГПК РФ // Российская газета. 2002. 20 ноября. № 220. [↑](#footnote-ref-143)
143. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237. [↑](#footnote-ref-144)
144. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003.№ 40.Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-145)
145. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237. [↑](#footnote-ref-146)
146. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ «Об Европейской хартии местного самоуправления ETS» №122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 07 сентября 1998 г.№ 36. Ст. 4466. [↑](#footnote-ref-147)
147. Михалычева Ю.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений: автореф. дис. … канд.юрид. наук. М., 2000. С. 15. [↑](#footnote-ref-148)
148. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003.№ 40.Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-149)
149. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.№ 282. [↑](#footnote-ref-150)
150. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866. [↑](#footnote-ref-151)
151. Постановление Правительства Забайкальского края от 30 июня 2014 г. № 372 г. Чита «Об утверждении государственной программы Забайкальского края «Управление государственной собственностью Забайкальского края (2014-2020 годы)». Режим доступа: забайкальскийкрай.рф›documents/zak…gos/32888.html (дата обращения 12.08.2014 г.). [↑](#footnote-ref-152)
152. Закон Республики Бурятия от 04 июля 2014 г. №549-V «Об утверждении отчета об исполнении Закона Республики Бурятия «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011-2015 годы» за 2013 год».Режим доступа: Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия [www.egov-buryatia.ru](http://www.egov-buryatia.ru) (дата обращения 12.09.2014 г.). [↑](#footnote-ref-153)
153. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 6. Изд-во: Государственное издательство политической литературы, 1955-1981. С. 287. [↑](#footnote-ref-154)
154. Теория государства и права / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. М.: Изд-во «Норма», 2003. 616 с. [↑](#footnote-ref-155)
155. Кузнецов А.Н. Преодоление коррупции в государственном аппарате: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ...канд.юрид. наук. СПб.,2000. С. 20. [↑](#footnote-ref-156)
156. Якунин В.И. Проблемы механизма государственного управления:автореф. … д-ра полит.наук. М., 2006. С. 13-14. [↑](#footnote-ref-157)
157. Ерофеев Б.В. Земельное право в России. М.: Юнити-Дана, 2010. С. 81. [↑](#footnote-ref-158)
158. Варламов А.А. История земельных отношений. М.: Изд-во: Колос, 2009. С. 198. [↑](#footnote-ref-159)
159. Бородин С.С. Земельное право. СПб.: Изд-во СПбГУАП, 2009. С. 45. [↑](#footnote-ref-160)
160. Оглоблина О.М., Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В. Земли в Российской Федерации. Категории, виды, порядок использования М.: Изд-во Издание Тихомирова М.Ю., 2010. С.74. [↑](#footnote-ref-161)
161. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001.№ 44.Ст. 4147. [↑](#footnote-ref-162)
162. Там же. Ст.7. [↑](#footnote-ref-163)
163. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 52 (ч. I). Ст. 5276; Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 8. [↑](#footnote-ref-164)
164. Земельный кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44.Ст. 4147. [↑](#footnote-ref-165)
165. Решение Забайкальского арбитражного краевого суда от 1.12.2008 по делу № А78-4493/200711.Режим доступа: официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru)(дата обращения 25.03.2014 г.). [↑](#footnote-ref-166)
166. Федеральный закон от 04 декабря 2006 г. №201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // Российская газета.2006. 08 декабря. №277. [↑](#footnote-ref-167)
167. Решение арбитражного Забайкальского краевого суда от 01.12.2008 г. по делу № А78-4493/200711. Режим доступа: официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru)(дата обращения 23.10.2014 г.). [↑](#footnote-ref-168)
168. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 25.03.2010 г. по делу А33-4268/2009. официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. Режим доступа: [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) (дата обращения 15.02.2014 г.).

Решение Дзержинского районного суда города Перми от 14.04.2011 г. по делу № 2-1071/201114. Режим доступа: сайт actoscope.com/pfo/permskray (дата обращения 10.01.2015 г.). [↑](#footnote-ref-169)
169. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17481/> (дата обращения 11.03.2015 г.). [↑](#footnote-ref-170)
170. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17481/> (дата обращения 11.03.2015 г.). [↑](#footnote-ref-171)
171. Постановление Президиума ВАС РФ от 02 сентября 2008 г. № 16490/07 по делу № А76-738/2007-22-204 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 1. [↑](#footnote-ref-172)
172. Постановление Президиума ВАС РФ от 08.11.2011 № 7345/11 по делу № А56-22898/2010. Режим доступа: base.consultant.ru›КонсультантПлюс›…/online.cgi?req=docВопросы и ответы по материалам заседаний Президиума Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа (ноябрь 2006 г. – май 2007 г.) // Вестник Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа. 2007. № 4. [↑](#footnote-ref-173)
173. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 52 (ч. I).Ст. 5276. [↑](#footnote-ref-174)
174. Земельный Кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44.Ст. 4147. [↑](#footnote-ref-175)
175. Лесной кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2006. 08 декабря.№ 277. [↑](#footnote-ref-176)
176. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 июля 2002 г. № 30.Ст. 3018. [↑](#footnote-ref-177)
177. Решение Совета сельского поселения «Засопкинское» № 71 от 13.01.2012 г. «Об утверждении Генерального плана сельского поселения «Засопкинское», Решение Совета сельского поселения «Засопкинское» №72 от 13.01.2012 г. «Об утверждении Генерального плана сельского поселения «Засопкинское»: выписка из Правил землепользования и застройки сельского поселения «Засопкинское», утвержденных решением Совета сельского поселения от 13.01.2012 г. № 72; карты (план) от 09.08.2013 г. // Архив Читинского районного суда Забайкальского края. [↑](#footnote-ref-178)
178. Проект межевания земельных участков от 8.08.2011 г., утвержденный Росреестром по Забайкальскому краю // Архив Читинского районного суда Забайкальского края. [↑](#footnote-ref-179)
179. Приказ Министерства экономического развития РФ от 03 августа 2011 г. № 388 «Об утверждении требований к проекту межевания земельных участков» // Российская газета. 2011. 23 сентября. [↑](#footnote-ref-180)
180. Часть 1 ГК РФ(ст. 218) // Собрание законодательства Российской Федерации от 05 декабря 1994 г. № 32.Ст. 3301. [↑](#footnote-ref-181)
181. Конституция РФ // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237. [↑](#footnote-ref-182)
182. Приказ Министерства экономического развития РФ от 18 мая 2012 г. № 292 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по предоставлению сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости» // Российская газета. 2012.03 августа. № 177. [↑](#footnote-ref-183)
183. Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М.: Гардарики, 2002. С. 14-15. [↑](#footnote-ref-184)
184. Конституция РФ // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 23. [↑](#footnote-ref-185)
185. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 декабря. [↑](#footnote-ref-186)
186. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. № 42.Ст. 5005; Конституция РФ // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 23. [↑](#footnote-ref-187)
187. Михалева Н.А. Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: научно-практическое пособие. М.:изд-воАдминистрации ПрезидентаРоссийской Федерации, 1998. С. 47. [↑](#footnote-ref-188)
188. Конституция РФ // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 23. [↑](#footnote-ref-189)
189. Конституция РФ // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 23. [↑](#footnote-ref-190)
190. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 2000. С. 116. [↑](#footnote-ref-191)
191. Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. М.: Ин-т государства и права РАН, 1997. С. 14-15. [↑](#footnote-ref-192)
192. Плехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.:изд-во Зерцало-М, 1997. С.13. [↑](#footnote-ref-193)
193. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. № 42.Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-194)
194. Энциклопедический словарь «Конституционное право России».М.: Юридическая литература, 2002. [↑](#footnote-ref-195)
195. Там же, С. 234. [↑](#footnote-ref-196)
196. Закон Забайкальского края от 05 октября 2009 г. № 228-ЗЗК «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2013. 16 июля. № 134. [↑](#footnote-ref-197)
197. Постановление Губернатора Забайкальского края от 09 октября 2013 г. № 69 «О структуре исполнительных органов государственной власти Забайкальского края»// Азия-Экспресс. 2013. 14 октября. № 41/1. [↑](#footnote-ref-198)
198. Закон Забайкальского края от 05 октября 2009 г. № 228-ЗЗК «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2013. 16 июля. № 134. [↑](#footnote-ref-199)
199. Закон Забайкальского края от 05 октября 2009 г. № 228-ЗЗК «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2013. 16 июля. № 134. [↑](#footnote-ref-200)
200. Постановление Правительства Забайкальского края от 20 апреля 2010 г. № 157 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и промышленной политики Забайкальского края» (с изменениями на 06 августа 2013 г.) // Азия-Экспресс. 2013. 15 августа. № 33. [↑](#footnote-ref-201)
201. Постановление Правительства Забайкальского края от 27 мая 2014 г. № 283 «Об утверждении Положения о Министерстве территориального развития Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2014. 09 июня. № 22/1. [↑](#footnote-ref-202)
202. Постановление Правительства Забайкальского края от 30 декабря 2013 г. № 601 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2013. 31 декабря.№ 52/1. [↑](#footnote-ref-203)
203. Постановление Правительства Забайкальского края от 29.06.2010 г. № 260 «Об утверждении положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Забайкальского края» в редакции на 05.08.2013. [↑](#footnote-ref-204)
204. Закон Забайкальского края от 05 октября 2009 г. № 228-ЗЗК «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2013. 16 июля. № 134. [↑](#footnote-ref-205)
205. Постановление Правительства Забайкальского края от 08 июня 2010 г. № 233 «Об утверждении Положения о Департаменте государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2010. 17 июня. № 40. [↑](#footnote-ref-206)
206. Закон Забайкальского края от 05 октября 2009 г. № 228-ЗЗК «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2013. 16 июля. № 134. [↑](#footnote-ref-207)
207. Постановление Правительства Забайкальского края от 02 марта 2010 г. № 91 «Об утверждении Положения о Государственной лесной службе Забайкальского края»// Азия-Экспресс. 2010. 11 марта. № 15. [↑](#footnote-ref-208)
208. Закон Забайкальского края от 05 октября 2009 г. № 228-ЗЗК «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2013. 16 июля. № 134. [↑](#footnote-ref-209)
209. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998. 433 с. [↑](#footnote-ref-210)
210. Макосейчук Т.М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 13. [↑](#footnote-ref-211)
211. Константинович В.А. Управление развитием регионального АПК (на примере Кабардино-Балкарской Республики): автореф. дис. … канд.экон. наук. М., 2009. С. 6. [↑](#footnote-ref-212)
212. Постановление Правительства Забайкальского края от 08 июня 2010 г. № 233 «Об утверждении Положения о Департаменте государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края» // Азия-Экспресс.2010. 17 июня. № 40. [↑](#footnote-ref-213)
213. Структура Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края. Режим доступа: куги.забайкальскийкрай.рф›information (дата обращения 21.10.2014 г.). [↑](#footnote-ref-214)
214. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов-н/Д., 1997. С. 60. [↑](#footnote-ref-215)
215. Чураков В.Г. Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов российской федерации с федеральными государственными органами:автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 16. [↑](#footnote-ref-216)
216. Яськов Е.Ф. Теория и практика социального управления: словарь-справочник. М., 1997. С. 31. [↑](#footnote-ref-217)
217. Постановление Правительства Забайкальского края от 08 июня 2010 г. № 233 «Об утверждении Положения о Департаменте государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2010. 17 июня. № 40. [↑](#footnote-ref-218)
218. Постановление Правительства Забайкальского края от 27 мая 2014 г. № 283 «Об утверждении Положения о Министерстве территориального развития Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2014. 09 июня. № 22/1. [↑](#footnote-ref-219)
219. Постановление Правительства Российской Федерации от 01 июня 2009 г. №457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 июня 2009 г. № 25.Ст. 3052. [↑](#footnote-ref-220)
220. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001.№ 44.Ст. 4147. [↑](#footnote-ref-221)
221. Из выступления Грызлова Б.В. на семинаре-совещании председателей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «О ходе реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. 26-28 мая 2005 г. Н. Новгород, 2005. Режим доступа:. iam.duma.gov.ru›node/3/4653/16541 (дата обращения 03.02.2014 г.). [↑](#footnote-ref-222)
222. Макосейчук Т.М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 5-6. [↑](#footnote-ref-223)
223. Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ. 1993. С. 34. [↑](#footnote-ref-224)
224. Якунин В.И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе:автореф.дис.… д-ра полит.наук. М., 2007. С. 19. [↑](#footnote-ref-225)
225. Постановление Правительства РФ от 09 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 сентября 1999 г.№ 39.Ст. 4626. [↑](#footnote-ref-226)
226. Утеева А.С. Современные механизмы государственного управления в условиях информационно-креативной экономики // Сборник мат-лов по итогам Третьей междунар. науч.-практ. конф. М.: Креативная экономика, 2011.С. 411. [↑](#footnote-ref-227)