

*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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Чита – 2015

Работа выполнена на кафедре социально-правовых дисциплин  
ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет»

**Научный руководитель** доктор политических наук, доцент  
**Шемелин Аркадий Валерьевич**

**Официальные оппоненты:** **Родионова Антонина Кузьминична** доктор политических наук, доцент, Читинский институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права», профессор кафедры теории государства и права, г. Чита

**Дугарова Альбина Аюшеевна** кандидат политических наук, доцент, ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет», заместитель директора Института экономики и управления

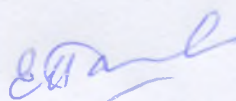
**Ведущая организация** ФГБОУ ВПО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова»

Защита состоится 20 ноября 2015 г. в 10:00 на заседании диссертационного совета Д 212.022.07 при ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет» по адресу: 670000, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет» (670000, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а), а также на сайте <http://www.bsu.ru>

Автореферат разослан «16» октября 2015 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор исторических наук, доцент



Е.Н. Палхаева

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** 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»<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>, 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.

<sup>1</sup>Путин В.В. Произвол чиновников тормозит развитие земельных отношений // Московский комсомолец. 2012.09 октября.

<sup>2</sup>Конституция Российской Федерации: офиц. текст // Российская газета. 1993. 25 декабря. №237.

Необходимость совершенствования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами становится еще более актуальной в связи с развивающимся прогрессом в сфере «ведения государственного кадастра недвижимости»<sup>3</sup>, 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 ресур-

---

<sup>3</sup>Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. 30 июля. № 31. Ст. 4017.

сами 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»<sup>4</sup> характеризует государственную политику в сфере управления земельными ресурсами, складывающегося в условиях распространения в России социализма и коммунизма, П.А. Столыпин<sup>5</sup>, 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»<sup>6</sup>; В.И. Ленин анализировал столыпинскую земельную реформу и участвовал в разработке «Декрета о земле»<sup>7</sup>.

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

В.Е. Киселев<sup>8</sup> проанализировал деятельность государства в сфере государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в современных условиях, провел политико-методологический анализ взаимосвя-

<sup>4</sup>Чичерин Б. Мистицизм в науке. М.: Мартынова и Ко. 1880. С. 167-168.

<sup>5</sup>Черепица В.Н. П.А. Столыпин – гродненский губернатор // Православный вестник. 1998. № 2-3. [Архивировано из первоисточника 11 августа 2011].

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup>Декрет II Всероссийского съезда Советов о земле от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. 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. Стб. 1246.

<sup>8</sup>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.

зи 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<sup>9</sup>. 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»<sup>10</sup>.

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<sup>11</sup>), 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

---

<sup>9</sup>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.

<sup>10</sup>Курасова В.В., Некрича А.М., Болтина Е.А., Грунта А.Я., Павленко Н.Г., Платонова С.П., Самсонова А.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.

<sup>11</sup>Блеме К., Таннебергерг Т. Приватизация в сельском хозяйстве Германии. Дорога к собственному предпринятию // Новое сельск. хоз-во. 1998. № 2. С. 14.; Alberto Ballarin Marcial. China: Otra «Rerestroika». Dela Comunaala Explotacion Familiar. Editorial San Martin. 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.

национальной безопасности Российской Федерации и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»<sup>12</sup>.

Особенности землепользования и землевладения на государственных землях Западного и кабинетских землях Восточного Забайкалья, проблемы урегулирования земельных споров подробно изучены исследователем И.В. Гарбуз<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>.

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.

<sup>12</sup>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.

<sup>13</sup>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.

<sup>14</sup> 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.

**Объектом** диссертационного исследования является система 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 государст-



венного управления Забайкальского края, предложить методы совершенствования рассматриваемой структуры.

**Теоретическую и методологическую базу** исследования составляют труды 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 Россий-

ской Федерации<sup>15</sup>; Земельного кодекса Российской Федерации<sup>16</sup>, 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

<sup>15</sup>Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

<sup>16</sup>Земельный кодекс РФ // Российская газета. 2001. 30 октября. № 211-212.

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 государст-

венной политики в сфере управления земельными ресурсами в современных условиях. 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 преимуществ 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 внести 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 земель-

ными 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<sup>17</sup>. 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.

## 2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

---

<sup>17</sup>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).



Во «Введении» обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, дается анализ степени ее разработанности в научной литературе, раскрывается теоретическая и методологическая база проведенного исследования, определяется объект, предмет, цель и задачи, аргументируются научные положения, обладающие новизной, обосновывается научное и практическое значение результатов диссертационного исследования.

В главе 1 **«Теоретические основы политического процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами»** анализируется процесс становления и развития всех элементов и содержания государственной политики в сфере управления земельными ресурсами.

В параграфе 1.1. *«Политический процесс реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в России в конце XX – начале XXI вв.»* в связи с отсутствием в науке единого мнения по поводу периодизации реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами и фактора, положенного в основу ее деления на этапы, в целях установления основных концептуальных направлений процесса реформирования государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, предложена и проанализирована периодизация, основанная на политическом факторе – кардинальном изменении направления. Рассмотрены три этапа процесса реформирования государственной политики в сфере земельных ресурсов в Российской Федерации конца XX в., выявлены закономерности проблем, возникающих при принятии политических решений.

В параграфе 1.2. *«Содержание государственной политики в сфере управления земельными ресурсами»* рассмотрены элементы и содержание государственной политики в сфере управления земельными ресурсами.

В качестве практического анализа рассмотрены данные статистического учета Фонда развития жилищного строительства Российской Федерации,

в связи с чем сделаны следующие выводы: содержание государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Российской Федерации, реализуемое в сфере его реформирования, соответствует классическому варианту, в состав государственного управления которого включены объект, субъект, содержание; установлены несовершенства государственной политики в сфере управления земельными ресурсами на федеральном уровне, касающиеся практической составляющей: 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) отсутствия 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) незначительности предоставляемых земельных ресурсов слабозащищенным 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 государственного управления земельными ресурсами на федеральном и региональном уровнях, законодательном четком установлении принципов, критериев, норм и правил их взаимодействия, в том числе по работе с малообеспеченными слоями населения.

В главе 2 **«Практические основы оптимизации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском**

**крае»** проанализированы элементы, содержание государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае, возникающие на практике проблемы государственного управления земельными ресурсами в регионе, предложены способы оптимизации их решения.

В параграфе 2.1. *«Государственная политика в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае»* при анализе практических основ оптимизации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае выявлено наличие ряда проблем, связанных с работой аппарата региональных органов власти Забайкальского края в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Отмечено, что в настоящее время в Забайкальском крае все элементы государственного управления земельными ресурсами сформированы и осуществляют функционирование, однако в отношении государственного управления земельными ресурсами и его структурных составляющих идет унификация, итоги которой сложнопрогнозировать. Для решения возникающих проблем, учитывая субъективное восприятие всех процессов, связанных с государственным управлением земельных ресурсов каждого государственного служащего, предложена организация процесса реформирования государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае с точки зрения финансового поощрения и наказания каждого государственного служащего.

В параграфе 2.2. *«Политико-правовые проблемы, возникающие в процессе реализации государственной политики в сфере управления земельными ресурсами в Забайкальском крае»* для определения эффективности функционирования механизма государственного управления земельными ресурсами в Забайкальском крае рассмотрена проблема 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; нарушение конституционных прав граждан на реализацию своего права собственности на земельную долю в составе земель сельскохозяйственного назначения в результате отсутствия надлежащего взаимодействия субъектов государственного управления земельными ресурсами.

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

В параграфе 2.3. *«Место органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере государственного управления земельными ресурсами Забайкальского края, в системе органов исполнительной власти Забайкальского края»* в результате определения местоположения региональных 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 с целью 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 предложено: установить на федеральном уровне еди-

ную концепцию формирования структуры региональных органов исполнительной власти; в целях эффективности работы департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края и воспитания специалистов в области государственного управления земельными ресурсами сформировать его структуру, исходя из направлений деятельности – земельных и имущественных отношений, соответственно; создать единую концепцию подготовки одного административного регламента по осуществлению государственных и муниципальных услуг при реализации одного направления деятельности.

В «Заключении» подведены итоги исследования диссертационной работы, сделаны выводы о состоятельности диссертационного исследования.

### **3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:**

**Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах:**

1. *Кочнева И.В. Некоторые положения правоприменительной практики в сфере земельных правоотношений на территории субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6. Москва. С. 46-48.*

2. *Кочнева И.В. Государственная деятельность в сфере регулирования земельных правоотношений: политико-правовой аспект // Вестник ЗабГУ. 2014. № 06 (109). Чита: ЗабГУ. С. 73-80.*

3. *Кочнева И.В. Государственная политика в сфере земельных отношений в дореволюционный период (исторический аспект) // Вестник ЗабГУ. 2014. № 07 (110). Чита: ЗабГУ. С. 83-94.*

4. *Кочнева И.В. Государственное управление и его моделирование в государственной земельной политике // Вестник ЗабГУ. 2014. №09 (112). Чита: ЗабГУ. С.80-90.*

5. Кочнева И.В. Политико-правовые способы и механизмы управления земельными ресурсами в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №12. Москва. С. 37-43.

#### **Статьи в изданиях не из списка ВАК:**

6. Кочнева И.В. Теоретические проблемы национальной безопасности в сфере земельных отношений, разграничение государственной собственности на землю и их политико-правовое регулирование // Материалы регион. научн. конф. «Проблемы национальной безопасности России – региональный аспект». Чита: ЧитГУ, 2005. С. 101-108.

7. Кочнева И.В. Вопросы правового регулирования наследования земельных участков (земельных долей) из состава земель сельскохозяйственного назначения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2006. №9. Москва. С. 62-65.

8. Кочнева И.В. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд – одно из оснований прекращения прав на земельные участки // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2006. №11. Москва. С. 67-71.

9. Кочнева И.В. Правовое регулирование наследования земельных участков (земельных долей) из состава земель сельскохозяйственного назначения // Материалы VI Междунар. научн.-практ. конф. «Кулагинские чтения». Чита: ЧитГУ, 2006. Ч. IV. С. 234-238.

10. Кочнева И.В. Правовое регулирование оборота земельных участков, расположенных на приграничных территориях РФ, как один из способов обеспечения безопасности РФ // Материалы Междунар. научн.-практ. конф. «Безопасность личности, общества, государства». Чита: ЧитГУ, 2007. С.145-150.

11. Кочнева И.В. Некоторые проблемы правоприменения при объединении субъектов РФ (Читинской области и АБАО) в сфере земельных правоотношений // Материалы VIII Междунар. научн.-практ. конф. «Кулагинские чтения». Чита: ЧитГУ, 2008. Ч. III. С.142-147.

12. Кочнева И.В. Регулирование земельных отношений в условиях интеграции двух самостоятельных субъектов Российской Федерации (Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа) в Забайкальский край // Закон и практика. 2008. №4 (28). Москва. С. 38-41.