

экономической безопасности на предприятиях с антикоррупционными комитетами и комиссиями, созданными на региональном уровне.

Антикоррупционная деятельность должна быть представлена не в виде разовых мероприятий, а носить повседневный и системный характер, учитывая особенности проявления коррупции на разных уровнях хозяйствования.

#### Библиографический список

1. Global Corruption Barometer. N.Y., 2013.
2. Odd-Helge Fieldstad, Jun Isaksen. Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support. Washington, 2008.
3. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 22 дек. 2014 г.). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172553/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172553/)

**Е.П. Konstantinova**  
**Improving the Efficiency**  
**of Land Management**  
**in Municipalities**

The necessity of using modern approaches to evaluating the effectiveness of local government activities for land management is grounded. Directions of improving the land relations management through the introduction of additional indicators to measure performance, and the optimization of the execution of powers are proposed.

*Key words and word-combinations:* land resources, evaluation, efficiency, performance-based management, rent.

Обосновывается необходимость использования современных подходов к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами. Предложены направления совершенствования управления земельными отношениями через внедрение дополнительных показателей оценки эффективности, оптимизацию исполнения полномочий.

*Ключевые слова и словосочетания:* земельные ресурсы, оценка, эффективность, управление по результатам, аренда.

УДК [338:502.3]:342.55  
ББК 65.28+67.400.7

**Е.П. Константинова**

### **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

**М**естное самоуправление в России находится в ситуации глубокого кризиса; отсутствия самостоятельности, независимости; усталости от давления и всеобъемлющего контроля со стороны органов государственной власти. Очевидно, что местное самоуправление не является сегодня базисом демократии и основой взаимодействия местного сообщества по развитию своей территории. Причины создавшейся ситуации заключаются не только в отсутствии достаточного финансирования и в изъянах распределения источников доходов, но и в недостатках экономического фундамента российского муниципального управления.

Высокий уровень дотационности большинства муниципальных образований при расширяющихся обязанностях органов местного самоуправления приводит к отсутствию обеспеченности основных расходных статей муниципальных бюджетов. В условиях, когда средств в местных бюджетах едва хватает на осуществление минимальных социальных расходов, а региональные органы власти зачастую не способны повлиять на мобилизацию доходов своих территорий, на первый план выходит необходимость эффективного управления муниципальной собственностью.

Каждый объект муниципальной собственности представляет собой сложную экономическую систему, построенную на особых субъектно-объектных отношениях и обеспеченную соответствующими формами управления. Однако, по нашему глубокому убеждению, системообразующим объектом муниципальной собственности является земля, обеспечивающая развитие всех сфер экономической и социальной жизни местного сообщества. Земля и земельные отношения всегда были определяющими факторами социально-экономического развития страны. Каждый человек, проживающий на территории России, по праву считает ее своей собственностью. Поэтому политика органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами должна обеспечивать открытость, прозрачность, понятность, объективность и справедливость использования земель. Земля определяет пространственный вектор развития городского хозяйства. Эффективное управление земельными ресурсами формирует базис государственности, национального самоопределения, обеспечивает рациональное функционирование народнохозяйственного комплекса страны. Земельный фактор играет огромную роль в жизнеобеспечении общества в целом и каждого человека в отдельности, поскольку земля – ресурс особого рода, определяемый ее ограниченностью, невозпроизводимостью и многофункциональностью [1].

Органы местного самоуправления владеют, пользуются, распоряжаются муниципальными землями и другими природными ресурсами в целях развития муниципального образования и обеспечения социально-экономических интересов его граждан. Оценка деятельности органов местного самоуправления с позиции эффективности управления земельными ресурсами осуществляется в соответствии со основными показателями, в их числе следующие:

1) площадь земельных участков, предоставленных для строительства – всего, в том числе земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства;

2) средняя продолжительность периода со дня принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) по предоставлению земельных участков до получения разрешения на строительство;

3) площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых со дня принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию – объектов жилищного строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства – в течение трех лет, иных объектов капитального строительства в течение трех лет;

4) доля площади земельных участков, являющихся налогообложением земельным налогом от общей площади территории городского округа (муниципального района) [2].

Однако перечень показателей оценки представляется крайне ограниченным, не учитывающим сложность земельных отношений, их многообразие и многофункциональность. Думается, что необходимо не формальное перечисление абсолютных и относительных показателей, характеризующих управление земельными ресурсами муниципальных образований, а их функциональная спецификация по направлениям деятельности органов местного самоуправления и взаимосвязка с ожидаемыми результатами. Таким образом, создание эффективной системы муниципального управления земельными отношениями требует использования принципов управления по результатам.

Управление по результатам предполагает соблюдение правила «пяти балансов»:

– баланс интересов всех заинтересованных сторон при определении, планировании, в процессе достижения и при оценке результатов («баланс интересов участников»);

– баланс интересов нынешнего и будущего поколений, преимуществ краткосрочной и долгосрочной перспективы, повышения качества жизни и инвестиций в развитие («баланс во временной перспективе»);

– баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов, означающий соблюдение принципов амбициозности и достижимости целей и результатов, соотношение значимости результатов и уровня рисков, оказывающих влияние на достижение результатов; соблюдение данного правила предполагает разработку альтернативных вариантов достижения целей и получения результатов и осуществление выбора оптимального варианта из фактически имеющихся альтернатив («баланс результатов и ограничений»);

– баланс инициативы и оценки достижений, то есть сочетание «проактивных» подходов (реализации политики, учитывающей тенденции развития и возможные риски на основе «систем раннего предупреждения» и иных инструментов) и «реактивных» подходов, подразумевающих оценку фактических достижений и корректировку действий на основе фактически полученных результатов («баланс инициатив и рисков»);

– баланс персональной ответственности за результат и свободы администрирования, означающий возможность управления внутренними рисками при учете (оценке, прогнозировании) внешних рисков с сохранением ответственности за достижение результата, реализуемой через инструменты как внешней, так и внутренней подотчетности за результат («баланс свободы и ответственности»).

Эффективность управления земельными ресурсами определяется критериями результативности, экономичности, качества. Результативность характеризует степень достижения поставленных целей и определяется сопоставлением плановых результатов управления с фактическими. Экономичность основывается на сравнении потребленных ресурсов и достигнутых целей. Наконец, качество измеряет степень соответствия системы управления требованиям и ожиданиям. Оценка результатов должна строиться в рамках определения экономической, организационной и социальной эффективности.

Экономическая эффективность управления земельными ресурсами характеризует степень достижения экономических показателей управления с минимальными затратами материальных, временных, трудовых ресурсов с учетом интересов местного сообщества и приоритетов в развитии территории. Примеры такой эффективности: положительный прирост муниципальной земли, высокая интенсивность использования земель по функциональному назначению, увеличение уровня плодородия почв и другие.

В рамках экономической эффективности отдельно можно оценить бюджетную эффективность управления земельными ресурсами как показатель соответствия плановых и фактических данных поступления денежных средств от уплаты земельного налога, арендной платы, продажи земли, штрафов и т.д. Чем выше доля поступлений от управления (владения, пользования, распоряжения) земельными ресурсами, тем эффективнее деятельность органов местного самоуправления на данной территории.

Организационная эффективность определяется уровнем рациональности исполнения полномочий и административных процедур при управлении земельными ресурсами. Показателями этой эффективности могут стать отрицательная динамика нарушений земельного законодательства органами местного самоуправления, снижение времени на рассмотрение обращений физических и юридических лиц, оформление и согласование документов, сокращение денежных затрат на оформление земельных правоотношений и другие.

С позиции социальной эффективности деятельность органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами должна обеспечивать удовлетворенность населения комфортностью проживания на территории муниципального образования, экологической безопасностью, защитой и выполнением законных интересов. Оценка может строиться на основе анализа общей удовлетворенности населения результатами деятельности органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, снижением количества жалоб, исков в судебные органы на решения и действия профильных подразделений, а также прироста населения за счет положительного сальдо рождаемости и внутренней миграции.

Таким образом, органы местного самоуправления должны выстроить комплексную систему управления земельными ресурсами, используя современные подходы к экономическим отношениям в сфере землепользования и максимальному вовлечению земли в сферу гражданского оборота.

Можно выделить следующие направления политики управления земельными ресурсами: увеличение инвестиционного потенциала территории; повышение доходов местного бюджета и рационализация отраслевой структуры местной экономики; создание благоприятной среды для жизнедеятельности населения и хозяйствующих субъектов.

Представляется, что наиболее эффективным механизмом использования земли, обеспечивающим максимизацию социально-экономического эффекта, является аренда. В нашей стране аренда муниципальной собственности вообще и земли в частности не получила должного развития. Процедура предоставления земельных участков в собственность до недавнего времени определялась условиями конкретной ситуации и носила спонтанный характер (в некоторых муниципалитетах и сегодня это так). Однако все возрастающее понимание значи-

мой роли муниципальных земель как одного из немногих собственных источников доходной части бюджета и осознание необходимости временного распределения этого дохода привели к переоценке аренды как действенного механизма управления земельными ресурсами. Поэтому при оценке эффективности управления земельными объектами следует особое внимание уделять положительной динамике роста доходов от аренды земли.

Системный анализ существующей системы исполнения полномочий органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами позволяет определить их соответствие земельному законодательству Российской Федерации и исключить лишние и дублирующиеся. С этой целью необходимо выстроить дерево целей и задач на основе использования программно-целевого подхода.

Задачи управления земельными ресурсами должны быть сформулированы для представительных и исполнительных органов власти в соответствии с их полномочиями. Необходимо изучить действующее законодательство в сфере земельных отношений на предмет выявления перечня полномочий; на основе анализа полномочий проанализировать структуру исполняемых задач и функций управления; Составить административные регламенты, определяющие порядок эффективной деятельности по реализации каждого полномочия. На наш взгляд, рационально классифицировать исполняемые полномочия в соответствии с их содержанием. Так, для профильного подразделения по управлению земельными ресурсами местной администрации можно предложить следующую классификацию:

1) управление экономикой землепользования (администрирование налоговых и неналоговых доходов от использования земель, оценка и переоценка стоимости земли, формирование доходных и расходных статей бюджета от управления муниципальным земельным фондом и др.);

2) учет земель и контроль их использования (мониторинг земель, земельный контроль, резервирование и т.д.);

3) взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления (перевод земель из одной категории в другую, регистрация прав на землю, согласование границ земельных участков и др.);

4) публичность управления земельными ресурсами (работа с обращениями граждан по вопросам использования земли, землеустройства, оценки и др.).

Целесообразно использовать подобную классификацию для анализа структуры соответствующего подразделения органа местного самоуправления и оценки эффективности его функционирования. Применение современных подходов к управлению земельными ресурсами (управление по результатам, программно-целевой подход) позволяет определить направления повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по формированию комплексной системы инструментов рационального использования муниципальных земель.

Необходимо сформировать перечень показателей эффективности функционирования органов местного самоуправления, определить результативность каждого показателя с точки зрения экономической, организационной, социальной эффективности; выявить приоритеты в использовании механизмов управления земельными ресурсами, проанализировать имеющуюся систему арендных отношений и перспективы ее развития на конкретной муниципальной территории;

систематизировать полномочия органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами, классифицировать их и исследовать возможность соответствия структуры органа этой классификации.

Представляется, что повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами является в современных социально-экономических условиях залогом выживаемости большинства муниципальных образований России.

#### Библиографический список

1. Чернухина О.А. Экономическое регулирование аренды земли в системе управления муниципальной собственностью. URL: <http://www.ugrariu.ru/upload/files/infocenter/izdat/files/27.pdf>
2. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». URL: <http://www.garant.ru>

**D.A. Kuzmin**  
**Communicative Interaction**  
**between Government and Society**  
**in Contemporary Russia**  
**as a Factor of Stability**  
**of the Political Regime**

The author proves that the stability of the political regime in Russia today is largely dependent on the availability of communication between the authorities and society. An attempt is made to develop the basic principles necessary to form a complete dialogue of the political elite and society in Russia.

*Key words and word-combinations:* communication, power, society, political elite, political regime.

Доказывается, что стабильность политического режима в современной России во многом зависит от наличия коммуникации власти и общества. Предпринята попытка выработки основных принципов, необходимых для формирования полноценного диалога политической элиты и социума в России.

*Ключевые слова и словосочетания:* коммуникация, власть, общество, политическая элита, политический режим.

УДК 32.001(470)  
ББК 66.0(2Рос)

**Д.А. Кузьмин**

### **КОММУНИКАТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ КАК ФАКТОР СТАБИЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА**

Одним из значимых вопросов современной российской политической науки является проблема сохранения стабильности политического режима в Российской Федерации. Актуализация данной проблемной области обусловлена появлением в последнее время в отдельных государствах мира протестных движений, целью которых становится смена действующих властей. Особое беспокойство научного сообщества вызывают факты использования протестующими противо-