

## УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ: ОТ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ К ПАРТНЁРСТВУ

.....

**Е. А. Беляева, М. А. Битарова<sup>1</sup>**

В данной статье рассматриваются вопросы управления земельными ресурсами муниципалитетов Краснодарского края, приводятся результаты анкетирования глав городских и сельских поселений края и предлагается модель совместного управления земельными ресурсами, которая обеспечит баланс интересов всех субъектов земельной политики: населения, власти и бизнеса.

**Ключевые слова:** земля, земельная политика, местная администрация, управление, администрирование, совместное управление.

This article addresses the issues of land administration of municipalities of Krasnodar Region, presents the results of survey of heads of urban and rural settlements, proposed the model of joint management of land resources, which will allow a balance of interests of all stakeholders of land policy: population, business and government.

**Key words:** land, land policy, local administration, management, bureaucratic administration, joint management.

Демократические преобразования в современной России не могут успешно осуществляться без самостоятельного и эффективного местного самоуправления. Развитие этого института имеет не только большое политическое, но и социально-экономическое значение.

В этой связи принятый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. призван усовершенствовать механизмы реализации местного самоуправления. В соответствии с новой редакцией Закона о местном самоуправлении его экономическую основу составляет муниципальная собственность, в состав которой входят также земельные ресурсы [3].

---

<sup>1</sup> Беляева Елена Александровна – кандидат экономических наук, преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Кубанского государственного университета. Эл. почта: helenla@mail.ru

Битарова Мария Анатольевна – директор НТП «Университет» Кубанского государственного университета. Эл. почта: bitarova@mail.ru

Земля, будучи необходимым условием существования человека, основой его физиологической, социальной и экономической деятельности, занимает особое место в жизни муниципалитета.

Это место не только для жизни десятков и сотен тысяч людей, но и для промышленной, торговой деятельности, представительских функций, отдыха и туризма. Для всех разнообразных проявлений жизненных функций городского организма, тесно связанных с местной территорией, земельная проблема имеет решающее значение [1].

Использование любого земельного участка изначально связано с проявлением разнонаправленных интересов, нередко значительной степени конфликтности, так как цели и интересы субъектов градостроительной деятельности в силу ряда объективных причин не только могут не совпадать, но и иметь диаметрально противоположную направленность.

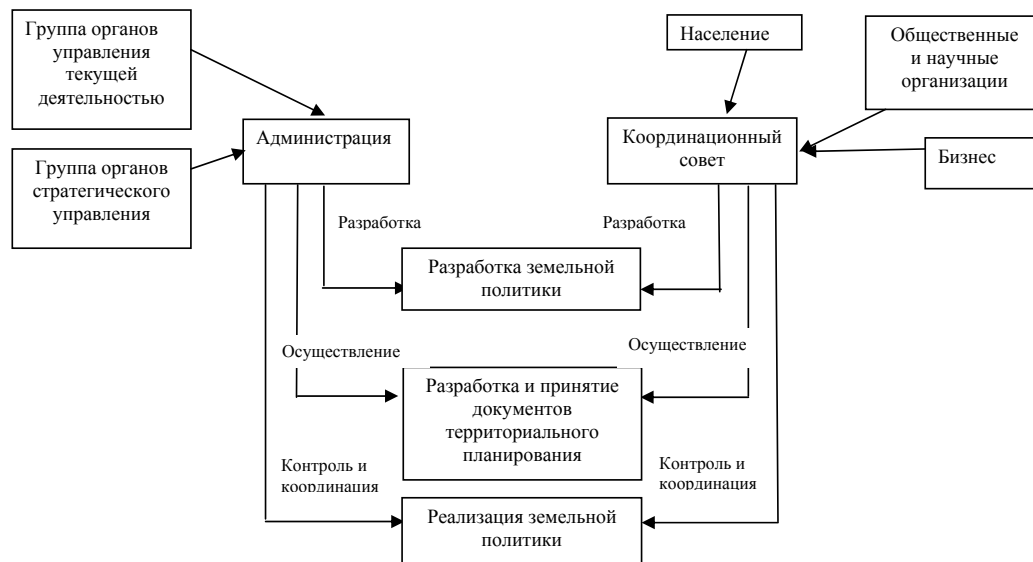
Инвесторы и застройщики всегда заинтересованы получить максимум финансовой отдачи от своих вложений; проектировщики и архитекторы, помимо финансовых интересов, стремятся воплотить свои творческие и художественные замыслы; землевладельцы и землепользователи — получить выгоду от владения и пользования земельным участком.

Муниципалитет как крупнейший собственник земли заинтересован не только в экономической выгоде, но и в решении социальных проблем — создании комфортных условий для его жителей, формировании архитектурного облика города и т.д. В области градостроительства и землепользования согласование социально-экономических интересов органов местного самоуправления, частных землевладельцев, инвесторов, населения и других субъектов закономерно, так как, отличаясь по содержанию и направленности, интересы каждого из этих субъектов в конечном итоге сходятся в одном — стабильном социально-экономическом развитии. В муниципальной среде сталкиваются интересы многих людей, поэтому каждый из них должен иметь право принимать участие в ее обустройстве [2].

Однако сложившаяся система управления земельными ресурсами в муниципалитетах Краснодарского края носит исключительно административный характер, не предполагающий участия бизнес-структур и населения в принятии управленческих решений, что подтверждается проведенным нами исследованием (2008–2009 гг.). Исследование проводилось путем опроса глав местных администраций 185 городских и сельских поселений Краснодарского края.

Административный характер управления земельными ресурсами подчеркивают следующие результаты проведенного исследования:

1) 76,7% респондентов назвали основным субъектом управления местную администрацию; негосударственный сектор как субъект управления представлен



Модель совместного управления земельными ресурсами

лишь в 22 муниципалитетах, что составляет 11,89% от общего числа исследуемых муниципальных образований;

2) инструменты, используемые в управлении, носят не инновационный, а традиционный характер:

а) инвентаризация земельных участков — 90,81% (168 муниципальных образований);

б) сдача земли в аренду — 83,78% (155 муниципальных образований);

в) объединение земельных участков для создания крупного участка земли — 25,41% (47 муниципальных образований).

По нашему мнению, эффективная земельная политика должна опираться на согласование интересов всех заинтересованных сторон (местная администрация, бизнес-сообщество, население), чего невозможно достичь в рамках используемой административной модели управления.

Речь идет о необходимости выстраивания внутри муниципального образования новой системы взаимоотношений между его основными субъектами: властью, предпринимательским сектором и населением.

Многочисленные примеры из опыта развитых стран свидетельствуют, что единственно верной и результативной моделью взаимодействия является система отношений, основанная на прозрачности и открытости деятельности муниципальных органов власти, их стремлении к установлению открытого диа-

лога со всеми заинтересованными структурами. Поэтому именно партнерство становится основой взаимодействия субъектов муниципального образования и залогом успешной реализации его социально-экономической политики [4].

Практическое воплощение принцип партнерства может найти в предложенной авторами модели совместного управления земельными ресурсами (см. рисунок).

В данной модели особое место занимает процесс согласования интересов населения, бизнеса и власти при реализации земельной политики. В эффективном управлении земельными ресурсами муниципального образования заинтересованы все субъекты местного хозяйства, именно поэтому движущей силой процесса развития выступают интересы субъектов, а целью взаимодействия в процессе управления — реализация этих интересов.

Прежде всего необходимо делегирование полномочий по согласованию интересов самому местному сообществу посредством создания определенной организационной структуры, например Координационного совета по управлению земельными ресурсами.

В состав Координационного совета по управлению земельными ресурсами могут входить:

- руководители субъектов предпринимательства;
- руководители и представители организаций инфраструктуры поддержки малого предпринимательства;
- представители общественных объединений и некоммерческих организаций;
- руководители и представители экономических подразделений местной администрации;
- научные работники.

Координационный совет при администрации муниципального образования является коллегиальным совещательным органом и создается при главе муниципального образования для координационного, информационного и консультативного обеспечения деятельности администрации муниципального образования в области управления земельными ресурсами муниципального образования.

По нашему мнению, можно выделить две основные цели деятельности Совета:

- налаживание диалога органов местного самоуправления с общественностью муниципального образования в части реализации земельной политики;
- осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в области управления земельными ресурсами.

Данный орган как связующее звено между местным сообществом и органами власти призван решать следующие задачи:

- содействие органам местного самоуправления в реализации муниципальной земельной политики;
- согласование позиций органов местного самоуправления, субъектов предпринимательства и населения по вопросам, касающимся реализации земельной политики муниципального образования;
- разработка рекомендаций по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства и населения при формировании и реализации экономической, имущественной, градостроительной и социальной политики муниципального образования;
- информирование главы администрации о наиболее актуальных проблемах социально-экономического развития муниципального образования, а также эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- формирование положительного имиджа органов власти, повышение доверия населения к деятельности органов власти, формирование культуры и этики взаимоотношений между властными структурами, бизнесом и местным сообществом.

Совет наряду со структурным подразделением администрации по вопросам экономики образует группу органов стратегического управления развитием муниципалитета [4].

Координационный совет по управлению земельными ресурсами принимает участие в разработке, координации и реализации совместно со структурными подразделениями администрации муниципального образования и депутатами представительного органа планово-прогнозных документов в области управления земельными ресурсами (программы приватизации муниципальной собственности, генерального плана развития территории, правил землепользования и застройки, документов территориального планирования), привлекает к их реализации предприятия, расположенные на территории муниципального образования, их объединения, некоммерческие организации и их ассоциации.

Кроме того, он может проводить независимую экспертизу нормативно-правовых актов органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления и разрабатывать предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего вопросы землепользования и застройки на территории муниципального образования; готовить и представлять на рассмотрение главы администрации и представительного органа муниципального образования дополнения и поправки в действующие документы, предложения по устранению административных барьеров.

Рассмотрим, каким образом Координационный совет принимает участие в реализации земельной политики муниципалитета.

На *этапе разработки земельной политики* и стратегии развития муниципального образования последовательно должны решаться две основные задачи, связанные с мотивацией участвующих в ней субъектов, а именно выявление их интересов (экономических, социальных, экологических, политических) и согласование этих интересов.

Среди возможных форм и механизмов выявления интересов субъектов управления местным развитием в процессе разработки земельной политики муниципального образования можно назвать:

- опросы населения, руководителей предприятий, общественных организаций;
- фокус-группы и круглые столы на телевидении и в СМИ;
- общественные слушания по конкретным проблемам;
- создание общественных приемных и общественных представительств по принятию решений;
- интерактивные телевизионные, радио- и интернет-дебаты по ключевым направлениям земельной политики.

На *этапе разработки документов территориального планирования* ведущую роль играет группа органов стратегического управления (подразделения общей компетенции, Координационный совет), выступающая инициатором разработки данных документов. Она же является заказчиком. Разработчиком данных документов могут быть специализированные учреждения, экономические подразделения вузов, консалтинговые компании. Важно, чтобы в процессе разработки документов территориального планирования наиболее полно были учтены интересы всех членов местного сообщества.

На *этапе реализации земельной политики* особая роль отводится группе органов управления текущей деятельностью, которая осуществляет реализацию документов территориального планирования по отдельным направлениям земельной политики. Группа органов стратегического управления на этом этапе выполняет функции координации, при этом полномочия в группе распределяются следующим образом: Координационный совет осуществляет текущий контроль за реализацией, структурные подразделения, занимающиеся вопросами землепользования и застройки, — контроль за поступлением и расходованием денежных средств.

Отраслевые структурные подразделения администрации ежеквартально готовят отчеты о ходе реализации плановых документов и представляют их на рассмотрение Совету.

Модель совместного управления, разработанная авторами, позволяет сформировать институциональную среду развития, основанную на согласовании интересов и стратегическом партнерстве.

В отличие от интегрально-административной модели, используемой в настоящее время в муниципалитетах, модель совместного управления земельными ресурсами имеет существенные преимущества.

Во-первых, для данной модели характерна стратегическая направленность деятельности муниципальных органов власти.

Во-вторых, в процесс управления земельными ресурсами вовлекаются бизнес-сообщества и население.

В-третьих, система управления отличается адаптивностью и гибкостью.

Применение предложенной модели даст ряд выгод для всех участников процесса совместного управления:

- 1) для местной администрации — более обоснованную основу для планирования и принятия управленческих решений, освобождение от мелких проблем;
- 2) для населения — прозрачность процесса управления, больше возможностей для самореализации;
- 3) для бизнеса — больше ответственности, больше свободы в принятии решений, более развитую инфраструктуру и благоприятные условия для развития бизнеса.

Применение модели дает возможность состыковки стратегического и оперативного управления, т. е. достижения качественно нового уровня планирования и управления земельными ресурсами.

Таким образом, земельная политика муниципалитета, которая раньше было делом только местных властей, становится предметом общественно-частного партнерства. Цель такого партнерства — содействовать новым идеям и инициативам, обеспечивать ресурсы для их реализации, создавать условия для восприятия этих идей посредством широкого обсуждения их заинтересованными сторонами и содействовать их успеху, создавая новые формы кооперации и достигая консенсуса.

### **Библиографический список**

1. *Битарова М. А.* Городская земельная политика: основные направления и проблемы формирования // Вестник университета. Социология и управление персоналом. 2008. № 11 (49).
2. *Кухтин П. В., Левов А. А., Морозов В. Ю.* Управление земельными ресурсами. М.: ПИТЕР, 2006.
3. *Лемяева С. А.* Управление земельными ресурсами муниципального образования // Экономика и управление. 2007. № 5.
4. *Черная Е. А.* Муниципальные органы власти как субъект стратегического управления местным развитием. Краснодар: ООО «Крон», 2008.