# ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ЗЕМЕЛЬНОГО КОМИТЕТА ГОРОДСКОЙ АДМИНИСТРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА ЕКАТЕРИНБУРГА)

**Михайлов А.А.**

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, alex-mikhailov@yandex.ru

УДК 351.711(470.54)
ББК 67.400.7(2Рос-4Све)

**Цель:** Привлечь внимание Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга на необходимость совершенствования принципов работы в сфере муниципального управления земельными отношениями по нескольким направлениями деятельности.

**Методы:** Основными методами изучения проблематики данной статьи являются: табличная интерпретация, обобщение, контент-анализ, описание.

**Результаты и практическая значимость:** Результатом изучения работы Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга в сфере управления земельными отношениями стала подготовка рекомендаций по:

- Совершенствованию системы оценки эффективности собственной работы в рамках утвержденной указом Президента Российской Федерации системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Российской Федерации.
- Управлению муниципальной земельной собственностью.
- Оптимизации исполняемых полномочий.

Предложенные в статье принципы и подходы могут быть также использованы органами государственной власти Российской Федерации, и структурными подразделениями администраций других муниципальных образований, занимающихся управлением земельными отношениями.

**Научная новизна:** Обоснована необходимость использования комплексного подхода к оценке эффективности работы Земельного комитета администрации города Екатеринбурга при помощи разработки и внедрения дополнительных показателей оценки эффективности и их привязки к прогнозным результатам. Кроме этого автором статьи предложены подходы совершенствования методологии управления земельными отношениями через оптимизацию исполнения полномочий.

*Ключевые слова:* эффективность, оценка, система показателей, оптимизация.

**Mikhailov A.A.**

## ON EFFICIENCY EVOLUATION OF THE LAND COMMITTEE OF THE CITY ADMINISTRATION (EXAMPLIFIED BY THE ADMINISTRATION OF EKATERINBURG CUTY)

**Purpose:** To attract attention of the Land committee of Ekaterinburg administration to urgent improvements in the sphere of municipal management of land matters in several activities.

**Methods:** The basic studying methods of the problems of the article: table interpretation, summary, content-analysis, description.

**Results and practical significance**: The result of the study of the Land committee of Ekaterinburg administration activity in the sphere of land matters management is working out of recommendations on:

- Improvement of the system of efficiency evaluation of the own activity within the framework of the efficiency evaluation system of the RF local self power bodies approved by the decree of the RF President.
- Management of municipal land property.
- Optimization of the performed duties.

© Михайлов А.А., 2014

*Михайлов А.А.*

The principles and approaches proposed in the article can be used by the RF state power bodies and structural subdivisions of administrations of other municipal entities dealing with land relations management.

**Scientific novelty:** The author substantiates the urgency of using a complex approach towards the efficiency of the Land committee of Ekaterinburg administration using development and implementation of additional indices of efficiency evaluation and their connection with forecast results. Besides the author of the article proposes approaches for methodology of improving land matters through optimization of duties performance.

*Key words:* efficiency, evaluation, system of indices, optimization.

Муниципальное управление земельными отношения является комплексной системой. Учитывая данную особенность, в этой статье будут рассмотрены некоторые аспекты работы Земельного комитета Администрации муниципального образования «город Екатеринбург», которые влияют на эффективность муниципального управления земельными отношениями: оценка эффективности собственной работы, пересмотра приоритетов по управлению земельными ресурсами города Екатеринбурга и оптимизации исполняемых полномочий.

Эффективное управление данным видом социальных отношений на уровне крупнейшего города предполагает наличие, как минимум, следующих факторов: ясного целеполагания (понятных целей и средств их достижения, задач, программ действий), обеспеченности ресурсами, наличия муниципальной собственности, знаний и опыта, четких временных рамок для реализации намеченных целей, прозрачных и законных полномочий органов местного самоуправления.

Изучению эффективности управления посвящено много исследований, например, Зотов В.Б. рассматривает следующие базовые критерии оценки эффективности управления:

1. Действенность – степень достижения поставленных целей. Для измерения данного показателя необходимо сравнивать планируемые результаты управления с фактическими показателями.
2. Экономичность – представляет собой показатель сопоставления ресурсов, которые предполагалось израсходовать для достижения определенных целей и выполнения конкретных работ, с фактически потребленными ресурсами.
3. Качество – степень соответствия системы управления предъявляемым требованиям и ожиданиям [1, с. 416].

Заруба О.В. под эффективностью управления понимает соотношение темпов роста экономики и суммарных вложений, интерпретируемых им как ресурсы и затраты на управление с учетом степени управляемости ростом экономики при выбранных или директивно определенных федеральными документами показателях [2, с.133].

Голикова Г.В. и Шеина Ю.В. понимают под эффективностью управления процесс поиска соответствия между достижением поставленных стратегических целей организации и возникающими ограничениями в процессе реализации стратегии для получения лучших конкурентных преимуществ при рациональном использовании экономических ресурсов. Результативность процесса управления социально-экономическими системами определяется как способность системы управления представлять для нее ценность, результаты – итоги функционирования и условия для ее последующего развития; под рациональностью управления социально-экономическими системами предлагается понимать характеристику процесса управления, включающую в себя целесообразность управления по отношению к ожидаемому результату и уровень совершенства с точки зрения применяемых подходов. Слабыми сторонами, сдерживающими повышение эффективности процесса управления являются, – отсутствие достаточного количества знаний в области современных технологий управления, опыта управления в рыночных условиях, слабое развитие корпоративного управления, консалтинга, а также низкий уровень интеграции национальной экономики в мировую [3, с.66]. Исследования эффективности управления и способов оценки этой эффективности в общих чертах сходятся в том, что, во-первых, эффективность понимается как соотношение затрат к полученному результату, во-вторых, полученный результат – это итог работы или действий субъекта, наделенного властью или какой-либо организации, в-третьих, эффективность управления зависит от окружающих факторов, которые влияют на процесс управления.

Эффективность деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации оценивается с 2008 года по специальным показателям, утвержденным Указом Президента Российской Федерации[4]. Данная система показателей оценки эффективности охватывает различные сферы деятельности органов местного самоуправления, в том числе и по вопросам управления земельными отношениями:

*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).*

Отчитываются органы местного самоуправления города Екатеринбурга в соответствии с утвержденной типовой формой доклада о достигнутых значениях показателей для оценки деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за конкретный год и их планируемых значениях на трехлетний период [5]. Структура типовой формы доклада представлена в таблице 1.

Первая проблема, которая возникает при анализе данного инструментария, заключается в том, что представленные показатели оценки не дают в полной мере раскрыть эффективность работы Администрации города Екатеринбурга в сфере управления земельными отношениями, так как, учитывая характер и комплексность земельных отношений, показателей оценки эффективности деятельности должно быть гораздо больше.

Вторая проблема заключается в том, что данные, которые предоставляет Администрация города Екатеринбурга в Федеральную службу государственной статистики очень часто – противоречивы и неполны.

Представляется, что для более широкой оценки эффективности работы Администрации города Ека-

Таблица 1.
Показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа

| **Показатель** | **Единица измерения** |
|---|---|
| Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, - всего:<br>• для жилищного строительства, индивидуального жилищного строительства;<br>• для комплексного освоения в целях жилищного строительства. | Га |
| Доля земельных участков в городском округе, предоставленных для строительства (кроме жилищного) по результатам торгов, в общей площади земельных участков в городском округе, предоставленных для строительства (кроме жилищного). | Процентов |
| Доля земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также государственная собственность на которые не разграничена, право постоянного (бессрочного) пользования которыми переоформлено в соответствии с требованиями Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», в общем количестве земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также государственная собственность на которые не разграничена, право постоянного (бессрочного) пользования на которые подлежит переоформлению. | Процентов |
| Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади земель городского округа. | Процентов |
| Средняя продолжительность периода с даты подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до даты принятия решения о выделения земельного участка под строительство. | Дней |

теринбурга необходимо, во-первых, увеличить число ключевых показателей оценки эффективности, во-вторых, произвести разбивку оценки эффективности по направлениям работы, в-третьих, привязать показатели к ожидаемым результатам работы органов местного самоуправления. Другими словами такой подход позволяет оценивать степень достижения поставленных целей в сфере управления земельными отношениями в городе Екатеринбурге. В таблице 2 представлен предлагаемый подход.

Данный список показателей не исчерпывающий и приведен в качестве примера того, по каким направлениям еще можно оценивать собственную работу в сфере управления земельными отношениями. Представленный подход дает возможность оценить эффективность не в ущерб, а в дополнение к существующей системе оценки эффективности деятельности Администрации города Екатеринбурга в сфере управления земельными отношениями, утвержденной указом Президента Российской Федерации. Представляется, что при оценке эффективности нужно опираться на ее теоретическое обоснование и заложить в основу работы в этом направлении такие понятия как экономическая, административная и социальная эффективность.

***Экономическая эффективность*** *– это результат работы Администрации города Екатеринбурга в сфере управления земельными отношениями, при котором достигаются определенные экономические цели без нарушения земельного законодательства, экономических интересов третьих лиц с минимальными затратами необходимых ресурсов (материальных, временных, человеческих).*

Примерами такой эффективности является положительная динамика в формировании муниципальной собственности на землю без нарушения законодательства, перевыполнение запланированных показателей по собору доходов в муниципальный бюджет Екатеринбурга от уплаты земельного налога, арендной платы и других неналоговых платежей.

***Административная эффективность*** *– это результат работы Администрации города Екатеринбурга в сфере управления земельными отношениями, при котором достигаются исполнение законно возложенных полномочий и внутренних административных процедур с наименьшими материальными, временными и человеческими ресурсами в единицу времени.*

Примером такой эффективности являются решения, принятые Администрацией города Екатеринбурга по вопросам предоставления в пользование земельных участков в сроки, предусмотренные законодательством.

***Социальная эффективность*** *– это результат работы Администрации города Екатеринбурга в сфере управления земельными отношениями, при котором достигаются удовлетворенность местного сообщества в комфортности проживания, экологической безопасности, а также защите и соблюдении его законных интересов.*

Примеры социальной эффективности:

1.Общая удовлетворенность местного сообщества результатами работы Администрации города Екатеринбурга по планировке территории, размещению жилых и нежилых объектов капитального строительства, развитию инженерной инфраструктуры. Эффективность будет заключаться в том, что местное сообщество даст положительную оценку работе Администрации Екатеринбурга, а количество исков с судебные органы на решения и действия (бездействия) Администрации Екатеринбурга будет снижаться.

2.Комфортность проживания местного населения на определенной территории, удовлетворенность жилищными условиями, экологическая безопасность. Результат – увеличение населения за счет естественного прироста и иммиграций из других населенных пунктов.

Данные понятия эффективности были разработаны и предложены автором статьи на основании изученного исследовательского материала по эффективности управления.

Другая распространенная практика оценки эффективности работы муниципальной администрации города Екатеринбург, в сфере управления земельными отношениями является исполнение муниципального бюджета. Оценка эффективности основывается на сравнении плановых и фактических показателей сбора денежных средств в виде доходов от уплаты земельного налога, арендной платы, продажи земель, штрафов. Чем выше доход в муниципальный бюджет города Екатеринбурга от уплаты земельного налога, арендной платы или штрафов в сравнении с плановым показателем, тем эффективнее работа и наоборот. За это направление отвечает Земельный комитет администрации города Екатеринбурга. В постановлении Главы города Екатеринбурга «Об утверждении административных регламентов исполнения муниципальных функций Земельным комитетом администрации города Екатеринбурга» об эффективности упоминается дважды в части исполнения муниципальных функций подразделениями, входящих в структуру Земельного комитета: «*разработка предложений, методики работы по повышению эффективности и своевременности поступления платежей в бюджет муниципального образования «город Екатеринбург» за пользование землей*» в административном регламенте отдела подготовки правоустанавливающих документов и контроля за уплатой арендной платы, и «*подготовка предложений по повышению эффективности собираемости арендной платы за землю, формированию*

Таблица 2.
Ключевые показатели оценки эффективности Администрации города Екатеринбурга в сфере управления земельными отношениями

| **Показатель** | **Единица измерения показателя** | **Ожидаемый результат** |
|---|---|---|
| **Деятельность по распоряжение муниципальными землями и землями, государственная собственность на которые не разграничена** | | |
| Удельный вес муниципальных земель в общей площади земель города Екатеринбурга. | Процентов | Увеличение или снижение доли муниципальных земель в общей площади земель города Екатеринбурга. |
| Удельный вес земель, государственная собственность на которые не разграничена в общей площади земель города Екатеринбурга. | Процентов | Разграничение государственной собственности на землю. Увеличение или уменьшение совокупной площади государственных земель в общей площади земель города Екатеринбурга. |
| Доля земельных участков, предоставленных для жилищного строительства. | * Процентов/га.<br>* $М^2$ жилья на душу населения.<br>* Протяженность коммуникаций, км. | Обеспеченность жильем и развитие инфраструктуры застраиваемых территорий. |
| Доля земельных участков, предоставляемых гражданам и юридическим лицам для целей не связанных со строительством. | *Процентов/га.<br>*Протяженность коммуникаций, км. | Развитая производственная и логистическая инфраструктура. |
| Уровень интенсивности использования земель сельскохозяйственного назначения. | Удельный вес сельскохозяйственных угодий в общей земельной площади (га), прибыль в расчете на 1 га, сельскохозяйственных угодий (руб.). | Развитие растениеводства и увеличение (уменьшение) его производственного потенциала. |
| Уровень распаханности сельхозугодий и их продуктивности. | Процентов, ц.к.е/га. | |
| Удельный вес пашни в составе сельскохозяйственных угодий. | Процентов, ц.к.е./га. | |
| Удельный вес посевов в площади пашни и их продуктивности. | Процентов, ц.к.е./га. | |

| | | |
|---|---|---|
| Площадь земельных участков из состава земель лесного фонда, используемых для обеспечения «зеленой зоны». | Га,<br>Емкость рекреационной зоны человек/га. | Развитие и обеспечение пригородной черты, экологически чистой «зеленой» зоны. |
| Площадь рекреационных земель /Емкость рекреационных земель. | Га, баллы. | Максимальное число посетителей на единицу площади в единицу времени |
| **Административная деятельность** | | |
| Доля правонарушений, совершенных администрацией города Екатеринбурга в сфере управления земельными отношениями | Процентов в общем объеме совершенных муниципальной администрацией правонарушений. | Высокий или низкий уровень правовой сознательности муниципальной администрации и представительных органов местного самоуправления города Екатеринбурга в процессе управления земельными отношениями. |
| Доля нормативных актов, принятых без нарушений земельного законодательства. | Процентов в общем количестве, принятых нормативных актов без нарушений законодательства. | |
| Время на рассмотрение обращений (запросов), оформление и согласование документов. | Часов, дней. | Своевременно подготовленные и предоставленные документы (в соответствии с действующим законодательством или административными регламентами). Предоставление, согласование, оформление документов с нарушениями сроков без уважительных причин. |
| Денежные затраты граждан и хозяйствующих субъектов на оформление и согласование документов. | Рублей. | Уровень коррупции в органах местного самоуправления, чем он выше, тем выше затраты граждан и организаций на оформление и согласование документов. И наоборот. |
| **Экономическая деятельность** | | |
| Валовой доход в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий, в том числе пашни. | Рублей. | Высокая или низкая интенсивность использования земель сельскохозяйственного назначения в административных границах города Екатеринбурга. Чем выше интенсивность, тем выше доход и наоборот (не исключены случаи низких доходов при высокой интенсивности использования сельскохозяйственных угодий). |

| | | |
|---|---|---|
| Доля средств, от земельного налога и других земельных платежей на восстановление выбывших из оборота земель и повышение их плодородия. | Рублей, процентов в общем объеме финансирования мероприятий по восстановлению городских земель. | Полностью восстановленные или частично восстановленные земли, выбывшие из оборота. |
| Сумма земельных платежей (земельный налог, аренда, доходы от продажи, компенсации, штрафы) в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий. | Рублей. | Объем денежных средств, поступающий в муниципальный бюджет города Екатеринбурга от использования 1 га земель сельскохозяйственного назначения в зависимости от вида разрешенного использования и прав владения. |
| Доля земель, являющиеся объектами налогообложения (земельного налога), в общей площади земель города Екатеринбурга | Процентов. | Увеличение или снижение доходов в виде поступлений от уплаты земельного налога - как следствие роста или снижения площадей земель, находящихся в частной собственности, постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении. |
| Сумма доходов от арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена в расчете на1 га земель в черте города Екатеринбурга. | Рублей. | Выполнение или невыполнение запланированных показателей по сбору доходов в муниципальный бюджет города Екатеринбурга. |
| Сумма доходов от арендной платы за использование земельных участков, находящиеся в муниципальной собственности в расчете на1 га земель в черте города Екатеринбурга. | Рублей | |
| Сумма доходов в виде денежных средств от продажи земель на торгах (конкурсах/аукционах). | Рублей | |
| Сумма доходов в виде поступлений от уплаты штрафов за нарушение земельного законодательства. | Рублей | |
| **Деятельность по обеспечению экологической безопасности почв** | | |

| | | |
|---|---|---|
| Удельный вес почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий. | Процент / санитарное число (соотношение количества почвенного белкового азота (азота) к количеству органического азота (азота внесенного в почву) | Деградация или сохранность плодородия почв сельскохозяйственных угодий. |
| Мощность гумусового горизонта сельскохозяйственных почв. | Метров, сантиметров | Обеспечение воспроизводства сельскохозяйственных культур в зависимости от типа чернозема, других типов почв. Объем выращенной продукции. |
| Запас гумуса на единицу площади сельскохозяйственных угодий. | Т/га | |
| Уровень сопротивления сельскохозяйственных почв орудиям труда. | Кгс/см2 | Сохранность благоприятных почв для ведения сельского хозяйства при уровне <046 Кгс/см2. Недопущение утяжеления почв. |
| Уровень кислотности сельскохозяйственных почв. | pH | Сохранность необходимого уровня кислотности для поддержания плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения (соответствие pH водной вытяжки при соотношении почва: вода – 1:2,5 для минеральных почв. Величина pH-вытяжки хлористых компонентов <4, 5 сильно кислые 4,6-5,0-среднекислые, 5,1-5,5 слабокислые, >6 –близко к нейтральной кислотности. |

Таблица 3
Динамика доходов муниципального бюджета города Екатеринбурга
от арендной платы за использование земель в 2010-2012 гг.

| Год | Наименование доходов | Утверждено по бюджету, рублей | Исполнено по бюджету, рублей | Процент исполнения |
|---|---|---|---|---|
| 2010 | Арендная палата за земельные участки государственная собственность, на которые не разграничена в границах городских округов. | 1 300 000 000 | 1 455 850 000 | 112 |
| 2011 | | 1 629 446 000 | 1 742 946 000 | 107 |
| 2012 | | 2 099 622 000 | 2 267 364 000 | 108 |
| 2010 | Арендная плата за земельные участки, находящие в собственности городских округов. | 47 000 000 | 60 739 000 | 129 |
| 2011 | | 65 000 000 | 107 525 000 | 165 |
| 2012 | | 85 000 000 | 123 537 000 | 145 |

*плановых показателей поступления в бюджет муниципального образования «город Екатеринбург» арендной платы за землю на очередной финансовый год*» в административном регламенте отдела расчетов и прогнозирования поступлений арендной платы [6]. Таким образом, выходит, что эффективность в работе уполномоченного структурного подразделения сводится лишь в разработке предложений по повышению эффективности собираемости платежей от аренды земель. Для того чтобы понять насколько эффективно собираются доходы от арендной платы в муниципальный бюджет города Екатеринбурга, предлагается в качестве примера изучить динамику таких доходов за три года с 2010-2012 г.г. [7, 8, 9]. Данные представлены в таблице 3.

Представленные в таблице 3 данные можно охарактеризовать следующим образом.

Очевидна положительная динамика по сбору доходов как от аренды земель, государственная собственность на которые не разграничена, так и от аренды земель, находящиеся в муниципальной собственности. Эффективность работы подразделений Земельного комитета администрации города Екатеринбурга на лицо. Однако на фоне такой положительной динамики существует серьезный риск, наступление которого может в корне изменить ситуацию. Речь идет о том, что полномочия по распоряжению землями, государственная собственность на которые не разграничена, могут полностью перейти к Министерству по управлению государственным имуществом Свердловской области. Если такой факт будет иметь место, то не сложно представить, что доходы муниципального бюджета города Екатеринбурга значительно сократятся, а для покрытия недостачи за счет доходов от использования муниципальных земель потребуется несколько лет, принимая во внимание динамику получения доходов и формирования муниципальной земельной собственности соответственно. Причинами роста доходов от использования муниципальных земель является пересмотр ставок арендной платы, а также формирование муниципальной земельной собственности за счет покупки земель для муниципальных нужд, разграничения государственной собственности на землю.

Во-вторых, необходимо отметить, что при выборе объекта анализа данных для оценки эффективности работы Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга были взяты данные именно по доходам от аренды земли. Это объясняется тем, что в сравнении с другими платежами – земельным налогом, штрафами за нарушение земельного законодательства, доходами от продажи земель – арендная плата имеет приоритет. Это суждение основывается на том, что в сравнении с доходами от уплаты штрафов и от продажи земель – доходы от аренды более существенны и стабильны. Что касается расчета земельного налога, то он осуществляется по ставкам, утвержденным Налоговым кодексом РФ, на основании кадастровой стоимости земель, а также в связи с наличием определенного спектра льгот для тех, кто его платит. На этом фоне при расчете арендной платы Земельный комитет Администрации города Екатеринбурга может применять ставки, исходя из рыночной стоимости земельных участков в конкретной городской зоне. Рыночная стоимость земельного участка оценивается индивидуально, на ее размер влияют многие существенные факторы (например, развитость инфраструктуры, экологические аспекты, спрос, и т.п.), ее расчет осуществляется на момент заключения сделки. Хотя объем доходов от уплаты земельного налога в Екатеринбурге за рассматриваемый период также имеет положительную динамику, формирование мощной базы – муниципальной земельной собственности – будет куда более эффективным результатом работы муниципальной администрации города Екатеринбурга с возможностью передавать в аренду земли с большей выгодой для муниципального бюджета.

Следующим направлением оценки эффективности, на которое стоит обратить внимание, является анализ существующей системы исполнения полномочий Земельным комитетом Администрации города Екатеринбурга. Объектом изучения является Положение о работе Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга. Изучение осуществляется на основании контент-анализа Положения на соответствие земельному законодательству Российской Федерации.

Первое, что обращает на себя внимание при анализе положения это то, что Земельный комитет администрации города Екатеринбурга осуществляет семь основных задач:

1. Муниципальный земельный контроль.
2. Распоряжение муниципальными землями и землями, государственная собственность на которые не разграничена.
3. Учет земель.
4. Предоставление земельных участков для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства.
5. Рациональное использование земельных ресурсов.
6. Администрирование арендной платы.
7. Производство земляных работ при строительстве, реконструкции, и ремонте сетей инженерно-технического обеспечения [10].

Далее каждая задача расписывается на функции, которые в подавляющем большинстве являются не полномочиями, закрепленными в земельном законодательстве Российской Федерации за органами местного самоуправления, а больше походят на детальные административные процедуры из должностных инструк-

ций служащих Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга. Это первая проблема. Если собрать все полномочия, которые закреплены земельным законодательством Российской Федерации в сфере управления земельными отношениями за органами местного самоуправления – то их наберется несколько десятков, которые в свою очередь могут быть расписаны на детальные административные процедуры в регламентах. Из перечисленных пунктов (задач), только первые шесть являются законными полномочиями органов местного самоуправления. Последний пункт по земляным работам – это функция, которая вытекает из такого полномочия как землеустройство (то есть рационального использования земель). Во-вторых, в положении отсутствует понимание того в каких направлениях (блоках) необходимо осуществлять развитие и управление земельными отношениями – например, экономика, экология и т.п. Земельные отношения – это комплексная система. Третья проблема – это организационная структура Земельного комитета. Из семи отделов, входящих в структуру Земельного комитета – три отдела занимаются администрированием арендной платы (контроль задолженности и работа с ней, расчет, прогнозирование поступлений).

Для решения обозначенных проблем в работе Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга, а значит и повышения эффективности работы, представляется необходимым осуществить следующие меры:

1.Более подробно изучить полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, закрепленные земельным законодательством Российской Федерации.

2.На основе анализа полномочий пересмотреть структуру исполняемых задач и функций управления – дополнить список полномочий, которых сейчас нет в Положении, но которые имеются в земельном законодательстве Российской Федерации. Далее необходимо составить и утвердить административные регламенты исполнения полномочий и сделать эти регламенты составной частью Положения о Земельном комитете (по принципу отдел Комитета – полномочие – регламент исполнения) для оптимизации работы.

3.Разбить исполняемые полномочия на блоки, для удобства работы с ними и управления земельными отношениями. В качестве примера, можно порекомендовать такие направления как:

• ***Экономическое направление*** (Администрирование земельного налога, арендной платы, штрафов, стоимости земельных участков. Оценка земель. Подготовка муниципального бюджета в части сбора доходов от аренды, земельного налога и других платежей, отчет о его исполнении. Выплата компенсаций за изъятие земель у других собственников для муниципальных нужд и т.д.).

• ***Управление, охрана и оборот земель*** (Муниципальный земельный контроль, землеустройство, землепользование, мониторинг земель, резервирование и т.д.).

• ***Взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления соседних населенных пунктов*** (Взаимодействие в части перевода земель из одной категории в другую, государственная регистрация прав на земельные участки, подготовка статистической информации о своей деятельности. Согласование границ земель с органами государственной власти и местного самоуправления соседних населенных пунктов, и т.д.).

• ***Информационная работа с местным сообществом*** (Работа с обращениями граждан и хозяйствующих субъектов по вопросам, отведенным к ведению Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга в сфере управления земельными отношениями. Извещения по вопросам изъятия земель, землеустройства, землепользования и т.д.).

4.Параллельно с пересмотром полномочий – пересмотреть организационную структуру Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга. Как уже было сказано выше, проблема организационной структуры Земельного комитета кроется как раз в том, что целых три отдела из семи занимаются администрированием арендной платы. Это представляется не эффективным использованием ресурсов Администрации города Екатеринбурга. Для работы с арендной платой достаточно и одного отдела. Если взять за основу предложенный выше вариант деления полномочий на четыре макро-блока, то можно было бы создать, например, отдел экономики Земельного комитета и передать ему функции по администрированию арендной платы. Также создать по аналогии отдел управления земельным фондом (с передачей ему полномочий существующих отделов муниципального контроля, учета земель, земельных программ). Далее создать отделы по взаимодействию с органами государственной власти и отдел по работе с населением.

Представляется, что может быть несколько вариантов реорганизации работы и структуры Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга. Основная цель предлагаемых мероприятий – добиться эффективности в муниципальном управлении земельными отношениями на основе сокращения лишних административных процедур и организации работы в соответствии с полномочиями, которые переданы земельным законодательством органам местного самоуправления города Екатеринбурга. Одним из направлений деятельности Администрации города Екатеринбурга в сфере муниципального управления земельными отношениями является рациональное

использование городских земель. Эффективность работы в этом направлении, к сожалению, очень низка. Организация работы в этом направлении очень сложное явление, которое требует максимальной отдачи от уполномоченных подразделений Администрации города Екатеринбурга – в части планирования использования земель и градостроительной деятельности, прогнозирования изменений земельного фонда, работы с обращениями граждан и хозяйствующих субъектов, решения вопросов социального и экологического благополучия при размещении объектов капитального строительства, всецелого экономического развития города Екатеринбурга. Все это требует, безусловно, определенного финансирования из муниципального бюджета. Теме не менее, в этом направлении деятельности существует ряд проблем, которые либо не решаются из-за отсутствия финансирования, либо просто игнорируются. Речь идет о следующих проблемах в сфере рационального землепользования, которые носят массовый характер на территории города Екатеринбурга:

- Точечная застройка в жилых массивах. Точечное возведение жилых домом и иных объектов капитального строительства во дворах и на территориях вплотную прилегающих к жилым массивам. Такой вид застройки, как правило, вызывает всеобщее недовольство местных жителей.
- Недостаточное внимание реконструкции и строительству инфраструктуры на землях общего пользования. Речь идет об отсутствии планировки территорий дворов и проезжих частей городских магистралей для строительства дополнительных парковочных мест владельцам автомобилей, ограждения и реконструкции газонов. Сложность заключается в том, что при отсутствии достаточных мест для парки автомобилей, число которых растет из года в год, их владельцы вынуждены оставлять машины на детских площадках, на газонах и вплотную к подъездам. Это особенно заметно в спальных районах города.
- Выдача разрешений на возведение объектов капитального строительства организациям, которые очень часто не в состоянии закончить строительство.
- Недостаточный муниципальный контроль над захламлением пустырей и превращений их в мусорные свалки.

Перечисленные проблемы не исчерпывающие. Можно предположить, что масштаб земельных отношений и территория города с населением более одного миллиона человек накладывают свой отпечаток на рациональное землепользование, тем не менее, это не снимает ответственности с муниципальной администрации города Екатеринбурга и ее подразделений.

В заключении необходимо еще раз отметить, что как сама система муниципального управления земельными отношениями в крупнейшем городе, так и работа уполномоченного структурного подразделения муниципальной администрации крупнейшего города – носят комплексный характер. Для оценки эффективности всего спектра направлений муниципального управления земельными отношениями потребуется более объемная исследовательская работа. Учитывая ограничения по объему статьи, автор предложил рассмотреть одни из основополагающих направлений оценки эффективности роботы уполномоченного структурного подразделения муниципальной администрации крупнейшего города – оценка эффективности по ключевым показателям работы, оценка работы по формированию доходной части муниципального бюджета от использования земельной собственности, анализ структуры исполняемых полномочий. Перечисленные направления исследования выявили определенные проблемы в работе муниципальной Администрации города Екатеринбурга (Земельного комитета). Для их решения предлагаются следующие рекомендации.

1. Расширить список ключевых показателей оценки эффективности работы, оценить степень достижения поставленных целей. Также предлагается определить эффективность в экономической, административной и социальной составляющих муниципального управления земельными отношениями в городе Екатеринбурге.
2. Приложить больше усилий по дальнейшему формированию муниципальной собственности на земельные участки, с тем, чтобы минимизировать риски сокращения доходной базы муниципального бюджета от аренды земель, государственная собственность, на которые на разграничена в случае перехода полномочий по их распоряжению в Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области.
3. Пересмотреть структуру исполняемых полномочий Земельного комитета на предмет их соответствия земельному, гражданскому, экологическому законодательству Российской Федерации (полномочия органов местного самоуправления).
4. Оптимизировать организационную структуру Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга на основании пересмотра полномочий.
5. Изучить отечественный и зарубежный опыт решения проблем эффективности. В качестве примера можно предложить вариант изучения и внедрения системы внутренней оценки результативности работы, который успешно применяется во многих странах мира, как частном, так и в государственном, муниципальном секторе. Речь идет о системе KPI (key performance indicators). Это система оценки, ко-

торая помогает организации определить достижение стратегических и тактических (операционных) целей. Использование ключевых показателей эффективности даёт организации возможность оценить своё состояние и помочь в оценке реализации стратегии. KPI позволяют производить контроль деловой активности сотрудников, подразделений и компании в целом. С переводом по смыслу слов key (ключевой, характеризующий степень достижения какой-либо цели, существенный для работы одной из областей деятельности компании) и indicator (индикатор, показатель) проблем не возникает, но слово performance невозможно однозначно трактовать. Правильную формулировку можно найти в стандарте ISO 9000:2008. Он разделяет слово performance на два термина: результативность и эффективность. По стандарту, результативность — это степень достижения запланированных результатов (способность компании ориентироваться на результат), а эффективность — соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами (способность компании к реализации своих целей и планов с заданным качественным уровнем, выраженным определёнными требованиями – временем, затратами, степенью достижения цели). Слово performance объединяет в себе и результативность, и эффективность. Таким образом, правильным переводом термина KPI будет ***ключевой показатель результатов деятельности***, так как результат деятельности содержит в себе и степень достижения, и затраты на получение результата [11, с. 3]. Не исключено, что выбор и внедрение такого подхода потребует определенного финансирования и возможно вызовет сложности административного характера, тем не менее, можно с высокой долей вероятности утверждать, что такая система позволит сотрудникам Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга самим оценивать эффективность своей работы и принимать меры к ее улучшению, а это уже, в конечном счете, скажется и на эффективности управления всем спектром земельных отношений на уровне крупнейшего города.

**Литература:**

1. Система муниципального управления. Учебник для вузов. Издание третье дополненное и переработанное / под редакцией В.Б. Зотова. Спб.: Питер.2007.512 с.
2. Заруба О.В. Управляемость экономическим развитием территории // Вестник кибернетики. 2009. №8. С. 132-136
3. Голикова Г.В., Шеина Ю.В. Комплексный подход к оценке эффективности социально-экономическими системами // Современная экономика: проблемы и решения. 2010. № 4(4). С. 63-71.
4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (в ред. от 13.05.2010 г. № 579) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
5. О реализации Указа Президента РФ N 607 от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»: Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р (в ред. от 13.07.2011 г. № 1225-р) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.
6. Об утверждении административных регламентов исполнения муниципальных функций Земельным комитетом администрации города Екатеринбурга: Решение Екатеринбургской городской Думы от 12 августа 2010 г. № 3388 (в ред. от 13 сентября 2011 № 3796) // Вечерний Екатеринбург. 2010. №179-180.
7. Об утверждении отчета об исполнении бюджета муниципального образования «Город Екатеринбург» за 2010 год: Решение Екатеринбургской городской Думы от 26 апреля 2011 г. № 43 // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2011. № 206.
8. Об утверждении отчета об исполнении бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» за 2011 год: Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 апреля 2012 г. № 33 // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2012. № 232.
9. Об утверждении отчета об исполнении бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» за 2012 год: Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 апреля 2013 г. № 20 // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2013. № 251.
10. О внесении изменений в Постановление Главы города Екатеринбурга от 08 апреля 2003 г. № 375 «О создании Земельного комитете Администрации города Екатеринбурга и об утверждении Положения о Земельном комитете Администрации города Екатеринбурга: Постановление Главы Администрации города Екатеринбурга от 25 апреля 2011 г. № 1778 // Вечерний Екатеринбург. 2011. № 187.
11. Панов М.М. Оценка деятельности и система управления компании на основе KPI.М. ИНФРА-М. 2013. 255 с.

**References:**

1. Municipal management system. Academic studybook. 3d edition revised and corrected / edited by V.B. Zotov. StPetersb.: Piter. 2007.512 p.
2. Zaruba O.V. Control of economic development of ter-

ritories // Vestnik kibernetiki. 2009. №8. P. 132-136
3. Golikova G.V., Sheina Yu.V. Complex approach to the assessment of efficiency of social-economic systems // Sovremennaya ekonomika: problem i resheniya. 2010. № 4(4). P. 63-71.
4. On efficiency evaluation of local self power bodies of city territories and municipal districts activity: Decree of the RF President dated April 28, 2008. № 607 (as revised 13.05.2010 № 579) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2008. № 18. St. 2003.
5. On realization of the RF President' Decree N 607 dated April 28, 2008 "On efficiency evaluation of local self power bodies of city territories and municipal districts activity": The RF Government Decree dated September 11, 2008 № 39. Art. 4455.
6. On approval of administrative orders of performing municipal functions of the Land committee of Ekaterinburg administration: Decision of Ekaterinburg city Duma dated August 12, 2010 г. № 3388 (as revised September 13, 2011 № 3796) // Vecherniy Ekaterinburg. 2010. №179-180.
7. On approval of the report on budgetary performance of a municipal entity "Ekaterinburg city" for 2010: Decision of Ekaterinburg city Duma dated April 26, 2011 № 43 // Vestnik Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. 2011. № 206.
8. On approval of the report on budgetary performance of a municipal entity "Ekaterinburg city" for 2011: Decision of Ekaterinburg city Duma dated April 24, 2012 № 33 // Vestnik Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. 2012. № 232.
9. On approval of the report on budgetary performance of a municipal entity "Ekaterinburg city" for 2012: Decision of Ekaterinburg city Duma dated April 24, 2013 № 20 // Vestnik Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. 2013. № 251.
10. On making amendments to the Decree of Ekaterinburg City Principal dated April 8, 2003 № 375 "On the Land committee establishment and approval of the Regulations on the Land committee of Ekaterinburg Administration: the Decree of Ekaterinburg City Principal dated April 25, 2011 № 1778 // Vecherniy Ekaterinburg. 2011. №187.
11. Panov M.M. Evaluation of activity and managerial system of a company based on KPI.M. ИНФРА-М. 2013. 255 p.