Долгачева Ирина Валентиновна. Повышение организационно-экономической эффективности управления земельными ресурсами муниципального образования (На примере Добрянского района Пермской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.27 : Москва, 2000 217 c. РГБ ОД, 61:01-8/2224-6

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Теоретические положения управления землями муниципального образования 13-57**

1.1. Основные теоретические положения процесса управления муниципальным образованием 13-26

1.2. Особенности управления землями муниципального образования : 26-43

1.3. Формирование автоматизированной системы земельного кадастра как основы муниципальной информационной системы 43-56

**Глава 2 Методические положения организации экономически эффективной муниципальной информационной системы управления земельными ресурсами 57-110**

2. 1 Анализ тенденций развития земельного оборота в Добрянском муниципальном образовании 57-75

2 2. Методические положения формирования экономически эффективной структуры управления земельными ресурсами Добрянского района , 75-86

2.3. Методика формирования муниципальной кадастровой информационной системы для управления земельными ресурсами. 86-110

**Глава 3 Эффективность управления земельными ресурсами Добрянского района на основе земельно-информационной системы . 111**

3.1 .Организация эффективного управления землями города Добрянка на базе муниципальной информационной системы. 111

3.2. Экономическая эффективность создания муниципальной кадастровой системы в городе Добрянке 132

Выводы и предложения 152

Список использованной литературы 157

Приложения 174

* [Особенности управления землями муниципального образования](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/povyshenie-organizacionno-jekonomicheskoj-jeffektivnosti-upravlenija-zemelnymi.html#730401)
* [Формирование автоматизированной системы земельного кадастра как основы муниципальной информационной системы](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/povyshenie-organizacionno-jekonomicheskoj-jeffektivnosti-upravlenija-zemelnymi.html#730402)
* [Методические положения формирования экономически эффективной структуры управления земельными ресурсами Добрянского района](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/povyshenie-organizacionno-jekonomicheskoj-jeffektivnosti-upravlenija-zemelnymi.html#730403)
* [Экономическая эффективность создания муниципальной кадастровой системы в городе Добрянке](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/povyshenie-organizacionno-jekonomicheskoj-jeffektivnosti-upravlenija-zemelnymi.html#730404)

**Введение к работе**

Органы местного самоуправления в современных условиях не могут управлять территориями без четко налаженной системы учета, анализа и оценки существующей ситуации.

Понятие «территория» - это не только ограниченный по каким-либо признакам участок земли, к которым относится граница, физико-географические условия, этнические признаки, но и наличие на этом участке природных, экономических, социальных элементов, удовлетворяющих нужды и потребности самоуправляемого сообщества.

Понятие земли имеет несколько смысловых значений. Земля выступает как всеобщее условие труда, как пространственный операционный базис, как среда обитания, как предмет труда и средство труда, как природный ресурс, как элемент товарных рыночных отношений, как главное средство производства в сельском и лесном хозяйстве. Можно отметить, что земля аккумулирует доход, создаваемый инженерной, социальной, транспортной инфраструктурой муниципального образования.

За последние десятилетия быстрый рост населения и его потребностей, развитие технических возможностей, привело к совершенно новым по характеру взаимоотношениям между человеком и окружающей средой. Человечество в результате технического прогресса получило такую власть над природой, которая превосходит воздействие всех других видов и природных факторов.

Процесс воздействия человека на окружающую природную среду оказывает самое разностороннее влияние на экономическую структуру, развитие и размещение производства, характер расселения, образ жизни, формирование городов и других населенных пунктов. Спектр изменений окружающей среды в результате деятельности человека чрезвычайно широк: изменение геологической и экологической среды, нарушенность территорий, загрязнение почвенного покрова твердыми бытовыми и промышленными

отходами, загрязнение атмосферы, наличие электромагнитных полей, радиации, формирование микроклимата. Все это говорит о тесной взаимосвязи процессов в природе и обществе, которые образуют сложную систему, состоящую из множества компонентов, которые, в свою очередь, также представляют собой сложные системы. Эти процессы происходят на территории любого

административного уровня (страна, область, город, административный район, населенный пункт).

Поведение сложных систем, к числу которых относится территория административного района, часто находится в противоречии с интуитивными представлениями о системе, поэтому принимаемые управленческие решения часто не совпадают с решениями, принимаемыми на основе практического опыта.

Отсюда следует, что любое управленческое решение по проблемам экономики муниципального землепользования, принимаемое органами местного самоуправления, должно опираться на полную, достаточную, генерализированную и подготовленную информацию, характеризующую объект управления, учитывающую все многообразие действующих на территории муниципалитета политических, экономических, социальных, культурно-исторических и других факторов. Принимаемые решения должны отвечать социально-экономическим потребностям населения, увязываться с действующим законодательством, координироваться с действиями соседних регионов.

Одним из основных инструментов, с помощью которого осуществляется управление любой территорией, в том числе и территорией муниципального образования, должна стать кадастровая информационная система, обеспечивающая получение, хранение, обработку и выдачу данных, характеризующих динамику развития системы и ее компонентов.

Отраслевые кадастры, в определенной степени, могут удовлетворить потребности органов управления в информации Но системой, интегрирующей

всю информацию по данной территории, должна являться автоматизированная информационная система земельного кадастра, основанная на картографических информационных носителях. Карта является основой математического и экономического моделирования процессов управления землями муниципального образования и позволяет экономично и наглядно представлять любые процессы в пространстве и во времени.

Начиная с середины 90-х годов, в России началась активная работа по научному обоснованию и созданию муниципальных земельно-кадастровых информационных систем. Наиболее активно эти работы начинались в городах, имеющих высокий научный потенциал, таких, например, как Обнинск, и в последующем получили развитие в городах Западной Сибири, Приморском крае, Саратовской и других областях. В большинстве случаев информационные системы создавались как информационно-справочные, учетные и фискальные. Для этих целей информационные системы формировалась как системы, состоящие из географических, природно-ресурсных, экологических,

кадастровых и других информационных систем. Создание таких информационных систем позволяет обеспечить единую методологическую основу учета имущественных комплексов и природных объектов, но не может удовлетворить все информационные потребности органов местного самоуправления. Органам местного самоуправления необходима другая система, удовлетворяющая информационно-аналитические потребности муниципальных органов власти и хозяйствующих субъектов для дальнейшего моделирования и прогнозирования социально-экономического развития территории. По нашему мнению эти функции может выполнить автоматизированная земельно-кадастровая система муниципального образования на основе принципа единой информационной политики. При этом. многие проблемы повышения эффективности управления территориями муниципального образования на основе системы государственного земельного кадастра остаются не разработанными и требуют более детального научного

обоснования. Все вышеперечисленное и определяет актуальность настоящего исследования.

Целью исследования является разработка теоретических, методических и организационных основ экономически эффективного управления территорией муниципального образования на основе автоматизированной информационной системы земельного кадастра (АИС ЗК).

Для достижения поставленной цели в работе необходимо решить следующие задачи:

1. Провести анализ и выявить особенности системы управления территорией муниципального образования, определить задачи органов управления земельными ресурсами.

2. Уточнить теоретические и методические положения организации управления земельными ресурсами муниципального образования в современных условиях.

3. Разработать принципы и условия взаимовлияния муниципальной информационной системы (ИС) и автоматизированной информационной системы земельного кадастра (АИС ЗК).

4. Усовершенствовать теоретические и методические вопросы формирования экономически целесообразной системы земельно-кадастровых показателей автоматизированной информационной системы земельного кадастра муниципальных образований

5. Определить основные элементы земельно-кадастровой системы, их взаимосвязи и разработать предложения по методике формирования показателей муниципальной информационной системы для экономически эффективного управления территориями.

6. Разработать методические положения по экономико-социальному эффективному управлению земельными ресурсами муниципалитетов с учетом взаимодействия всех структур органов местного самоуправления и территориальных органов государственной власти.

7. Разработать методику создания экономически целесообразной адресной системы как ключа-идентификатора информационной системы.

8. Определить экономическую эффективность, создания, внедрения и функционирования муниципальной информационной системы земельного кадастра.

Объектом исследования является территория муниципального образования - Добрянский район Пермской области (включая город Добрянку).

Предметом исследования является процесс эффективного управления землями муниципальных образований на основе земельно-кадастровых информационных систем.

Исходные материалы. В процессе исследования использованы Законы Российской Федерации, Указы Президента и Постановления Правительства России, нормативные правовые акты законодательного собрания и постановления губернатора Пермской области, нормативные правовые акты органов городского самоуправления, земельно-учетная, экономическая и , статистическая информация, данные по экологическому состоянию территории,

нормативно-справочные материалы, специальная научная литература.

Методология и методика исследования. Теоретической и методологической основой исследования являются основополагающие законы развития природы и общества, труды отечественных и зарубежных ученых экономистов, землеустроителей и юристов в области земельного кадастра, землеустройства, экономического регулирования земельных отношений, геоинформационных и земельноинформационных технологий.

В работе использованы экономико-статистический, расчетно-конструктивный, монографический, абстрактно-логический и экспериментальный методы исследования.

Научная новизна работы заключается в следующем:

1. Уточнены и сформулированы основные положения процесса управления территорией административного района, как системного объекта, в котором взаимодействуют природные, социальные, экономические и политические факторы.

2. Выявлены особенности системы управления землями муниципального образования, уточнены организационные и экономические методы и формы совершенствования механизма управления земельными ресурсами на муниципальном уровне на основе положения, что земельные ресурсы являются основным системообразующим фактором, оказывающем воздействие на жизнедеятельность и экономику муниципального образования.

3. Предложен экономически целесообразный перечень показателей автоматизированной системы земельного кадастра муниципального образования, позволяющий производить учет земель по категориям землепользователей, по формам собственности и обременении, устанавливать размер земельного налога и арендной платы в зависимости от кадастровой оценки земель и дифференциации ставок земельного налога.

4. Обоснована и внедрена методика по экономико-социальному эффективному управлению территорией административного района.

5. Предложена и обоснована экономически эффективная методика создания принципиально новой кадастровой адресной системы, где адрес, наряду с кадастровым номером земельного участка, рассматривается как ключ для связи различных баз данных с картографической основой.

6. Методически обоснована, разработана и апробирована автоматизированная муниципальная информационная система, позволяющая обеспечить экономически целесообразную схему взаимодействия служб органов управления муниципальным образованием по рациональному использованию земель.

7. Создано единое информационное поле и уточнены правила ведения баз данных органов управления муниципального образования.

8. Определена экономическая эффективность создания и функционирования автоматизированной информационной системы земельного кадастра.

На защиту выносятся следующие основные положения диссертации:

теоретические и методические положения совершенствования системы управления земельными ресурсами муниципального образования в условиях проведения земельной реформы;

методические положения формирования автоматизированной системы земельного кадастра муниципального уровня, отвечающей современным требованиям и позволяющей принимать экономически и социально эффективные решения в области управления земельными ресурсами, организации их охраны и рационального использования, развития и размещения производства, проведения инвестиционной и налоговой политики, прогнозировать и моделировать уровень цен на землю, формировать рынок земли и недвижимости;

методические положения формирования системы показателей для муниципальной информационной системы управления территорией административного района, позволяющие учитывать природные,

социальные, экономические и другие факторы, влияющие на повышение уровня жизни населения муниципального образования; методика формирования и ведения экономически эффективной муниципальной информационной системы и создания единого информационного пространства муниципального образования с использованием современных информационных технологий; методические подходы по оценке экономической эффективности использования земельных ресурсов;

методические подходы по определению экономической эффективности создания, функционирования муниципальной информационной системы земельного кадастра.

Практическая значимость работы состоит в том, что внедренные в практику полученные в результате исследования выводы и предложения позволят повысить организационную, экономическую и социальную эффективность управления территорией муниципального образования, в том числе и земельными ресурсами на основе достоверной, систематизированной и актуальной информации. Создаваемая система позволила сформировать информационные потоки и направить их на достижение основных целей: защиту прав и законных интересов граждан, проживающих на территории муниципального образования, обеспечение комплексного экономического и социального развития муниципального образования на принципах самоуправления, развитие социально-культурной сферы, обеспечение охраны окружающей среды, рациональное использование земельных ресурсов, формирование инвестиционной и налоговой политики. Предложенная система также обеспечила визуализацию данных через кадастровую карту посредством кадастровых номеров и разработанной адресной системы, что необходимо для проведения общих анализов существующей и прогнозируемой ситуации в муниципальном образовании, решения управленческих и экономических задач, стоящих перед органами местного самоуправления.

Результаты исследования имеют большое значение для муниципальных образований и могут быть использованы органами местного самоуправления, территориальными земельными органами РФ для создания земельно-информационных систем, повышающих эффективность принятия управленческих решений, а также для подготовки специалистов по земельному кадастру и землеустройству.

Апробация работы была осуществлена в Добрянском районе Пермской области, а также в других районах региона. Основные положения настоящей

работы докладывались на областных семинарах и совещаниях по вопросам земельной реформы, на зональных семинарах и совещаниях с главами местного самоуправления в городах и районных центрах области. В настоящее время завершается подготовка технологических и методических материалов для внедрения муниципальной информационной системы для внедрения на территории Пермской области.

## Особенности управления землями муниципального образования

Рассматривая особенности процесса управления территорией административного района с точки зрения сложной системы, необходимо исходить из того, что она состоит из компонентов, каждый из которых также представляет собой сложную систему. При этом, по нашему мнению, основным системообразующим компонентом является земля. Поэтому при управлении территориями земельные ресурсы оказывают прямое воздействие на все стороны экономической и социальной жизни общества, на взаимоотношения внутри общества. В данной работе под термином «территория» подразумевается территория муниципального образования с проживающим населением, действующими социальными, экономическими, политическими, экологическими факторами. В Российской Федерации реализация прав граждан в решении вопросов жизнедеятельности, затрагивающих интересы социально-экономического развития территории, где они проживают, закреплена Конституцией РФ. Учитывая неоднородность природных, экономических и социальных условий регионов, статьей 3 Конституции РФ предусмотрено многообразие моделей самоуправления территориальных образований, в состав которых входят административно-территориальные и муниципальные образования, осуществляющие соответственно государственное управление и местное самоуправление. Административно-территориальными образованиями являются территории, в границах которых исполняют свои полномочия территориальные органы государственного управления, муниципальными образованиями - территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление. Границы территорий административно-территориальных и муниципальных образований могут совпадать. Под муниципальным образованием понимается населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Такими территориями могут являться: - городское или сельское поселение (город, поселок, село, деревня, хутор, станица); - часть поселения (район в городе); - несколько поселений, объединенных общей территорией (сельсовет, волость, сельский округ, район, уезд). В каждом конкретном случае территории муниципальных образований формируются с учетом исторических и иных местных традиций (в соответствующих законах республик в составе РФ используются национальные названия муниципальных образований; кожууны, улусы, арбаны и т.п., не меняющие, однако принципа территориального или поселенческого объединения поселения - местного сообщества), а также с учетом способов хозяйствования (кочевое, хуторское хозяйство), географических особенностей и сложившейся коммунальной и социальной инфраструктуры.

В широком смысле местное самоуправление осуществляется населением. Более точно, поскольку мы имеем в виду управление в границах муниципального образования, речь должна идти не о населении вообще, а о жителях конкретной локальной территории. Существуют различные термины для обозначения населения, проживающего в границах муниципального образования и объединенного общими интересами (территориальный коллектив, община, коммуна и т.п.). Мы считаем, что наиболее приемлемым для использования в данной работе термин «местное сообщество», как уже получивший некоторое устойчивое распространение.

Основной предпосылкой управления земельными ресурсами на территории муниципального образования является то, что земля является одним из основных условий общественного развития. Каждый гражданин, проживающий на территории любого административного уровня, в том числе и муниципального образования, по праву считает ее своей собственностью. Поэтому управление земельными ресурсами конкретной территории должно осуществляться с учетом экономического уклада и сложившегося менталитета. Земельная политика, как результат деятельности органов управления для достижения поставленных задач, должна быть проста, прозрачна и отвечать принятым понятиям справедливости. Это возможно при условии определения всех без исключения процедур и условий управления земельными ресурсами на федеральном и региональном уровнях, начиная от функционирования земельного рынка, формирования земельного участка и определения его целевого назначения до определения его кадастровой стоимости, установления обременении, проведения контроля за использованием и принятия мер ответственности за состояние участка.

При осуществлении управления земельными ресурсами муниципалитета, как системой, необходимо: 1. Оценить в динамике сегодняшнее положение, сложившееся в сфере управления земельными ресурсами, с учетом накопленного опыта. 2. Оценить существующее законодательство, политическую и экономическую ситуацию в стране и определить основные цели в области управления земельными ресурсами, а также выявить причины, препятствующие достижению этих целей. 3. Разработать стратегический (долгосрочный), тактический и оперативный планы мероприятий для достижения поставленных целей.

При управлении земельными ресурсами муниципальных образований федеральные и муниципальные органы должны исходить из следующих положений: земля принадлежит как государству, так и населению, проживающему на конкретной территории, поэтому необходимо соглашение между государственными, региональными и муниципальными органами исполнительной власти по вопросам владения, пользования и распоряжения, а также ответственности за сохранение и использование земельных ресурсов; земельные ресурсы должны приносить пользу всему населению региона; использование земли, согласно российскому законодательству, должно быть платным. Размер платы за использование земли на основании государственной кадастровой оценки должен устанавливаться в соответствии с федеральным и региональным законодательством, теми органами власти, в чьей собственности находится земля; земельный оборот, т.е. все виды сделок с землей, должен совершаться по правилам, установленным федеральным законодательством, но с обязательным учетом особенностей региона, на принципах, предусмотренных соглашением о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами;

## Формирование автоматизированной системы земельного кадастра как основы муниципальной информационной системы

Особая роль земельного кадастра, его отличие от других кадастров обусловлена его объектом - землей, без которой невозможно существование государства и общества. В качестве составной части окружающего мира, земля участвует во взаимоотношениях общества и природы, являясь основой жизнедеятельности и важнейшим условием существования человека, главным источником обеспечения его первостепенных нужд, основным звеном всех существующих биоценозов и биосферы в целом, источником красоты и богатства планеты.

Первичным и основным объектом всех кадастровых действий является земельный участок, как отмечает А.А.Варламов, а все остальное - почвенный плодородный слой, растительность, полезные ископаемые, водоемы, объекты недвижимого имущества и инженерной инфраструктуры может быть соотнесено с земельным участком (48). Поэтому основой муниципальной информационной системы для управления территорией должен стать земельный кадастр. Исходя из этого, необходимо уточнить задачи земельного кадастра на современном этапе, упорядочить структуру земельно-кадастровых показателей и рассмотреть возможность объединения информации, содержащейся в кадастрах различного назначения и базах данных в единое информационное поле на единой картографической основе для принятия управленческих решений на конкретной территории.

Обществу требуется информация о свойствах земли, обуславливающих развитие процесса производства, их изменениях и степени влияния на результаты хозяйственной деятельности. Как отмечает Н.В.Комов, «для скорейшей и более полной реализации нового типа земельных отношений в рыночных условиях необходимо создать информационную основу, обеспечивающую проведение единой национальной государственной земельной политики, которая должна охватывать все виды землепользования в сельском, городском и других секторах пользования. Такой информационной базой во всех странах мира является земельный кадастр, в основе которого сегодня лежат современные компьютерные технологии» (106).

Учитывая, что задачи и содержание земельного кадастра, как отмечают И.В.Дегтярев, А.А.Варламов, П.Ф.Лойко и другие ученые, определяются господствующими в обществе производственными (в первую очередь земельными) отношениями (48,49,74,75,116), основными задачами государственного земельного кадастра в современных условиях, по нашему мнению, являются: обеспечение (на основании достоверных и оперативных сведений о состоянии земель) принятия обоснованных и оптимальных решений по регулированию земельных отношений, совершенствованию земельного и гражданского законодательства; обеспечение создания и устойчивого функционирования механизма государственной защиты прав собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земли и прочно связанных с ней объектов недвижимого имущества, стимулирующей более эффективное производство и инвестиции; обеспечение своевременных, объективно установленных платежей за землю и возможности прогноза их поступлений; обеспечение принятия решений о предоставлении и изъятии (выкупе) земельных участков, об установлении обременении земельных участков; осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, проведение работ по зонированию территории, землеустройству и других работ, для которых требуются достоверные сведения о состоянии земель, в том числе включающие в себя информацию об установленных режимах использования тех или иных земель; обеспечение государственного регулирования процесса формирования рынка земли и другой недвижимости и последующего его функционирования; фиксирование в земельно-кадастровой документации результатов работ по кадастровой оценке земель, межеванию земель, формированию земельных участков и других работ, связанных со сбором, обобщением и модификацией сведений о состоянии земель и придание им юридической силы; предоставление сведений о состоянии земель органам государственной власти, органам местного самоуправления, собственникам, владельцам или пользователям земельных участков.

Таким образом, относящаяся к земле информация становится необычайно важной для упорядоченного и эффективного использования земельных ресурсов и для управления территорией муниципального образования в целом. Данная информация до последнего времени собиралась, хранилась, обновлялась и распределялась на бумажных носителях: регистрах, книгах, планах, картах. С появлением современных технологий во многих странах мира эти виды работ компьютеризируются и автоматизируются. В России - это практически вновь собираемая и накапливаемая информация, поэтому основным фактором успешного решения вышеперечисленных задач является создание автоматизированной информационной системы земельного кадастра.

Несмотря на то, что программа по созданию АИС ЗК является федеральной и проведение ее должны обеспечивать федеральные органы, в некоторых регионах и до принятия программы внедрялись современные методы ведения земельного кадастра. Как правило, к этим работам привлекались различные зарубежные земельно-кадастровые службы и международные финансово-кредитные организации, а сами работы велись в рамках пилотных проектов.

## Методические положения формирования экономически эффективной структуры управления земельными ресурсами Добрянского района

Результатом взаимоотношений населения муниципального образования и органов местного самоуправления должно быть удовлетворение потребностей первых и получение налоговых, инновационных и других финансовых поступлений для вторых. Причем органы местного самоуправления должны направлять полученные денежные средства на повышение качества жизни всего населения территории. Главной задачей муниципального управления является обеспечение устойчивого существования муниципального образования, которое по своей сути является открытой нестационарной системой, которая должна находится в состоянии динамического равновесия. Для объектов такого рода, как отмечалось, характерны две основные особенности: зависимость параметров составных частей объекта от их пространственного расположения и изменчивость этих параметров во времени. Поэтому при построении структуры управления муниципальным образованием необходимо исходить из того, что все аспекты управленческой деятельности должны быть структурно обеспечены. Организационно структуры органов местного самоуправления могут существенным образом отличаться друг от друга, причем эти различия зависят как от объективных, так и от субъективных причин. К объективным причинам можно отнести наличие на территории муниципального образования градообразующих предприятий, обеспечивающих население жильем, теплом, водой, то есть выполняют общегородские функции. К субъективным причинам можно отнести индивидуальность формирования и организации процесса управления каждым главой местного самоуправления.

В общем случае органы местного самоуправления подразделяются по предметам ведения, по способу принятия решений, по типу выполняемых функций. Деление органов местного самоуправления по предметам ведения обусловлено тем, что органы местного самоуправления решают не только вопросы местного значения, но и исполняют отдельные государственные полномочия, возложенные на них органами государственной власти. Расширение самостоятельности местного самоуправления, обременение органов местного самоуправления государственными полномочиями, которые целесообразно исполнять на местах, стало общемировой тенденцией, но отношение к этому процессу со стороны населения, органов местного самоуправления, теоретиков муниципального права неоднозначно, но мы имеем дело с реальным фактором и обязаны его учитывать. Деление органов по способу принятия решений осуществляется в зависимости от характера решений на коллегиальные или единоличные. Рассматривая роль органов местного самоуправления как организационной структуры, выступающей от лица местного самоуправления - населения муниципального образования (местного сообщества), можно сделать вывод, что они (органы) должны осуществлять два типа функций, объективно присущих этому субъекту; представлять его интересы и реализовывать эти интересы. Этим двум типам функций соответствуют два типа органов - представительные и исполнительные. Систему органов самоуправления городского сообщества города Добрянки образуют: 1. Городская дума - представительный орган городского самоуправления; 2. Администрация города - исполнительный орган, через который глава городского самоуправления осуществляет свои полномочия на территории муниципального образования; 3. Администрации поссоветов и сельсоветов - исполнительные органы, через которые глава городского самоуправления осуществляет свои полномочия на территории поссоветов и сельсоветов; 4.

Старосты - выборные должностные лица поселков, сел, деревень, расположенных на территориях поссоветов и сельсоветов; 5. Органы территориального общественного самоуправления - выборные коллегиальные органы территорий, не являющихся муниципальными образованиями (рис.14).

## Экономическая эффективность создания муниципальной кадастровой системы в городе Добрянке

Разработка и ввод в эксплуатацию муниципальной информационной системы требует значительных денежных затрат, трудовых и материальных ресурсов, поэтому внедрение системы экономически целесообразно при ее эффективном использовании. Эффективность использования системы определяется снижением затрат и сокращением времени на обслуживание запросов, что может быть достигнуто при наличии большого числа пользователей системы и высокой интенсивности запросов на информацию. Но, поскольку система создается для органов управления, то количество запросов, получаемых за плату, резко упадет.

В связи с этим, основной экономический эффект от внедрения ИС должен быть достигнут от эффективности принимаемых решений на основе анализа информации, содержащейся в системе с учетом влияния различных факторов. Классификация факторов, влияющих на эффективность принятия решений, приведена на рисунке 29.

В качестве критерия эффективности принимаемого решения могут выступать стоимость и время, но весьма часто критерий эффективности выражается вероятностными характеристиками - вероятностью достижения цели или математическим ожиданием какого-либо показателя, характеризующего успех или неуспех в достижении той или иной цели.

По нашему мнению, для определения экономической эффективности земельно-информационной системы необходимо:

Определить экономический эффект от принимаемых управленческих решений, на основе анализа информации, содержащейся в ЗИС, выделив эти результаты из общей эффективности деятельности органов местного самоуправления. 2. Определить дополнительные доходы бюджета, полученные от создания и внедрения ЗИС и на основе этого рассчитать экономический эффект от внедрения системы. На этапе формирования муниципальной ЗИС, в период сбора информации и заполнения баз данных, по нашему мнению, целесообразно оценить качество принимаемых решений в отдельных сферах деятельности муниципального образования. Одним из таких направлений является анализ экономической эффективности управления земельными ресурсами, в частности анализ экономической эффективности использования земель населенных пунктов на основе данных муниципальной информационной системы.

Методика проведения такого анализа разработана на основе данных экономического регистра земельно-кадастровой базы данных. В рамках проводимого анализа автором диссертации был проанализирован общий объем бюджетных доходов от налога и арендной платы по базовым ставкам, установленных на основе утвержденной нормативной цены земли, исходя из фактически сложившейся структуры землепользования по городу Добрянка Пермской области. Результатом проводимого анализа должно явиться выявление дальнейших путей совершенствования управления земельными ресурсами муниципального образования.

Исходными положениями для проведения анализа являлись: - экономическая эффективность фактического использования земель рассматривается с точки зрения государства, определяющего характер использования земли. Через взимание земельного налога и арендной платы государство получает часть рентного дохода от землепользователя, осуществляет управление землями и возмещает затраты на сохранение качественных характеристик земельных ресурсов; земельный налог и арендная плата являются доходом бюджетов различных уровней. Они должны быть рациональны и обеспечены в полном объеме с потенциально возможных к налогообложению площадей; экономическая эффективность определяется рядом показателей, позволяющих определить как дополнительный, так и недополученный доход (удельный вес земель различного целевого использования в структуре земельного фонда, удельный вес доходов полученных в зависимости от целевого использования и местоположения участков); проведение анализа экономической эффективности землепользования должно являться базисом для обоснованной платы за землю при сложившихся условиях землепользования; анализ экономической эффективности использования земель может являться частью предложенной комплексной методики анализа экономической эффективности управления земельными ресурсами.

При определении доходности землепользования применялось расчетная величина земельного налога и арендной платы на 1 га налогооблагаемой площади.

С этой целью нами была проведена систематизация списков арендаторов и плательщиков земельного налога по 14 группам целевого использования земельных участков по каждой из 18 оценочных зон города Добрянки. Схема ценового зонирования города представлена на рис. 30.

Фактическая площадь, с которой взимается земельный налог и арендная плата по городу Добрянке составляет 1953,4 га. Были сформированы списки арендаторов и налогоплательщиков, имеющих льготы на площади 209,1га. Таким образом, в формировании бюджетных доходов города в части доходов от платы за землю участвует 1744 га из 4328 га общей площади, то есть 40%.