

**ФАО ИССЛЕДОВАНИЕ ПО  
ВОПРОСАМ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ**

**9**

ISSN 1815-0357

**Добросовестное  
руководство в системе  
землевладения и  
управления земельными  
ресурсами**



**ФАО ИССЛЕДОВАНИЕ ПО  
ВОПРОСАМ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ**

**9**

**Добросовестное  
руководство в системе  
землевладения и  
управления земельными  
ресурсами**

**ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ  
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**  
Рим, 2008 г.

Использованные определения и представленный материал в настоящем информационном продукте не предполагают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития любой страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не подразумевает, что они одобрены или рекомендованы Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, предпочитающей их всем остальным компаниям или продуктам подобного рода, которые здесь не упоминаются. Мнения, выраженные в настоящей публикации, являются мнениями автора (авторов) и необязательно отражают мнения Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций.

ISBN 978-92-5-405753-4

Без права переиздания. Воспроизведение и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте, для образовательных или некоммерческих целей разрешаются без получения предварительного письменного согласия владельцев авторского права при условии указания полного названия источника. Воспроизведение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте, для перепродажи или других коммерческих целей запрещается без получения предварительного письменного согласия владельцев авторского права. Заявки на получение такого разрешения следует направлять Руководителю Службы политики и поддержки электронного издательства Отдела коммуникаций ФАО по адресу:  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy  
или по электронной почте:  
copyright@fao.org

© FAO 2008

## **ФАО и исследования землевладения**

Исследования ФАО по вопросам землевладения представляют собой краткое изложение зачастую сложной и полемичной темы землевладения, особенно применительно к продовольственной обеспеченности, борьбе с нищетой и развитию сельских районов. Данные исследования не претендуют на исчерпывающий характер, а скорее отражают случаи "добросовестного руководства" в определенных сферах землевладения и управления земельными ресурсами, выявленные ФАО и ее многочисленными международными сотрудничающими партнерами. Исследования охватывают различные аспекты улучшения доступа к земле и к другим природным ресурсам и усиления гарантий землевладения. В них изучается роль землевладения в процессе развития сельских районов, гендерные вопросы и доступ к земле, улучшение доступа за счет заключения договоров об аренде земель, введение систем налогообложения собственности в сельских районах, консолидация земель, обеспечение доступа к земле и управления земельными ресурсами в периоды после ожесточенных конфликтов и добросовестное руководство в системе землевладения и управления земельными ресурсами.

С более подробной информацией об исследованиях землевладения и работой ФАО в области землевладения можно ознакомиться по адресу:

[http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_en.htm)

[http://www.fao.org/sd/IN1\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/IN1_en.htm)

---

## **Выражение признательности**

*В подготовке Руководства участвовали Ричард Гровер, Мика-Петтери Тёрхёнен, Дейвид Палмер и Пол Манро-Фор.*

*Группа экспертов: Хелен Андреассон, Данило Антонио, Кларисса Аугустинус, Бретт Баллард, Тео ван Баннинг, Кит Белл, Лоренцо Котула, Ноа Эль-Микави, Бьёрн Фёрде, Силард Фричка, Андреас Глезель, Оса Йонсон, Детлев Кучар, Кристиаан Леммен, Томас Линдемманн, Фернандо Медина Росалес, Элиза Моргера, Виктор Мосоти, Эрик Патрик, Хейди Пихлати, Ану Саксен, Пекка Сеппёльё, Виктория Стенли, Раф Тутс, Пауль ван дер Молен, Бабетт Верман, Александра Вильде, Вазэль Закут и Вилли Циммерманн.*

*Руководство было подготовлено в рамках работы по тематике землевладения, предусмотренной в Регулярной программе ФАО, и в целях его поддержки был реализован проект, профинансированный Финляндией (GCP/GLO/164/FIN). Работа проводилась в тесном сотрудничестве с Тематической группой Всемирного банка в области земельной политики и управления.*

*В работе, посвященной вопросам добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами, также принимали участие Дубравка Боич Бултрини, Дэниэл Брэдли, Теа Дабрундашвили, Катя Деллз, Владимир Евтимов, Анна Георгиева, Кристиан Грэффен, Паоло Гроппо, Розлин Хис, Адриана Херрера, Касим Касанга, Ромуальдас Касперавичус, Аннетт Ландвогт, Хэролд Ливерсейдж, Ворт Макмюрри, Томас Макинерней, Пол Мэтью, Дональд О'Лири, Робин Палмер, Памела Позарни, Франсиско Проенца, Мечтильд Рюнгер, Джордж Сарпонг, Майкл Тэйлор, Паола Термине, Томмазо Аласевич, Ричард Тренчард и Арбинд Туладхар.*

---

# Содержание

|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Предисловие                                                                                                                 | vii       |
| <b>1. ВВЕДЕНИЕ</b>                                                                                                          | <b>1</b>  |
| <b>2. В ЧЕМ СОСТОИТ СУТЬ ДОБРОСОВЕСТНОГО<br/>РУКОВОДСТВА В СИСТЕМЕ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ И<br/>УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ?</b> | <b>5</b>  |
| Концепция руководства                                                                                                       | 5         |
| В чем состоит суть добросовестного руководства?                                                                             | 6         |
| Добросовестное руководство в системе землевладения<br>и управления земельными ресурсами                                     | 8         |
| <b>3. ПОСЛЕДСТВИЯ СЛАБОГО РУКОВОДСТВА В СИСТЕМЕ<br/>ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ</b>                     | <b>13</b> |
| Первопричины слабого руководства                                                                                            | 13        |
| Симптомы слабого руководства                                                                                                | 15        |
| Последствия слабого руководства                                                                                             | 16        |
| <b>4. ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ДОБРОСОВЕСТНОГО<br/>РУКОВОДСТВА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ<br/>ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ</b>           | <b>21</b> |
| Регистрация прав на землю                                                                                                   | 21        |
| Управление государственными землями                                                                                         | 24        |
| Налогообложение собственности и стоимостная оценка земель                                                                   | 27        |
| Приватизация и реституция                                                                                                   | 30        |
| Землеустройство                                                                                                             | 31        |
| Профессиональные услуги                                                                                                     | 33        |
| Управление традиционными формами землевладения<br>и землепользования                                                        | 35        |
| Разработка и реализация проектов                                                                                            | 37        |

|                                                                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>5. ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РУКОВОДСТВА<br/>В СИСТЕМЕ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ<br/>И УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ</b> | <b>41</b> |
| Внедрение структуры обеспечения прозрачности                                                                                   | 42        |
| Установление стандартов обслуживания                                                                                           | 43        |
| Совершенствование систем и процессов                                                                                           | 46        |
| Создание потенциала                                                                                                            | 47        |
| Обеспечение финансовых ресурсов                                                                                                | 48        |
| Разработка кадровой политики                                                                                                   | 50        |
| Введение независимого аудита                                                                                                   | 52        |
| Эффективное использование технологий связи<br>и передачи информации                                                            | 53        |
| Оказание поддержки профессиональным объединениям                                                                               | 54        |
| Укрепление учреждений, действующих на основе<br>традиционного права                                                            | 55        |
| <b>6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>                                                                                                           | <b>57</b> |

---

## Предисловие

Настоящая брошюра входит в серию исследований вопроса землевладения, проводимых Подразделением землевладения и управления земельными ресурсами Отдела развития земельных и водных ресурсов ФАО. Одним из ключей к достижению продовольственной обеспеченности и устойчивого сельского развития служат механизмы землевладения. Справедливый и надежный доступ к земле, особенно для бедных слоев сельского населения, является одним из решающих факторов сокращения нищеты и голода, повышения продуктивности сельского хозяйства и улучшения условий жизни в сельской местности. Необходимо наличие эффективных институтов землевладения и землепользования для регулирования того, кто имеет права на какие природные ресурсы, с какой целью, на какие сроки и на каких условиях.

Слабое руководство в системе землевладения и управления земельными ресурсами представляет собой общую и серьезнейшую проблему, что все шире признается в обществе. Оно является одной из значительных характерных черт переходных экономик, отражающей трудности перехода от централизованно планируемой экономики, в рамках которой ресурсы в основном принадлежат государству, к рыночной экономике. Обычно с этим существенным вопросом сталкиваются развивающиеся экономики, но он не чужд также и развитым странам. Для улучшения положения были предприняты международные инициативы, нацеленные главным образом на техническое улучшение систем и процедур. Благодаря щедрой поддержке правительства Финляндии ФАО с 2005 года работает над повышением уровня осведомленности о важном значении данного вопроса и занимается подготовкой совместной публикации Руководящих принципов и других политических материалов со своими партнерами, включая Всемирный банк, Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам и Международную федерацию геодезистов.

Настоящая брошюра издается в помощь специалистам в области землевладения и землепользования и их партнерам, приверженным идее улучшения руководства в системе

---

управления земельными ресурсами или в учреждении, управляющем землями, находящимися во владении на основе традиционного права. Брошюра, как и все остальные брошюры в данной серии, не претендует на исчерпывающий характер, а скорее отражает случаи "добросовестного руководства", выявленные ФАО и ее многочисленными международными сотрудничающими партнерами. Отдел землевладения и управления земельными ресурсами ФАО надеется на продолжение сотрудничества со своей широкой аудиторией.

**Пол Манро-Фор,**  
Руководитель  
Отдела землевладения и управления  
земельными ресурсами

# 1. Введение

- 1.1 Настоящее Руководство написано для людей, работающих в системе управления земельными ресурсами, и для всех лиц, проявляющих интерес к вопросам земли, землевладения и землепользования. Хотя о важном значении добросовестного руководства для достижения целей развития написано уже много работ, но относительно мало материала существует о добросовестном руководстве в системе землевладения и управления земельными ресурсами. Неумелое руководство влечет за собой негативные последствия для всего общества в целом. Добросовестное руководство, в свою очередь, может содействовать достижению экономического развития и сокращению бедности. Добросовестное руководство имеет большое значение.
- 1.2 В большинстве стран земля является единственным важнейшим ресурсом. Доступ к земле, гарантии прав на землю, землевладение и землепользование в значительной степени определяют их развитие. Управление земельными ресурсами обеспечивает важные элементы инфраструктуры эффективной экономики, а это означает, что оно затрагивает все аспекты способов добычи людьми средств к существованию. Управление земельными ресурсами посредством земельного налога играет важную роль в получении средств для бюджетного финансирования. За счет земельной регистрационно-кадастровой системы управления земельными ресурсами обеспечивает гарантии прав на землю и позволяет людям получать займы по ипотечному кредиту. И все же официальные системы управления земельными ресурсами обычно не срабатывают. Традиционные неформальные системы землевладения и землепользования также, возможно, не удовлетворяют граждан адекватным образом, особенно если такие структуры ослабляются вследствие перехода от одного типа экономики к другому и коммерциализации.
- 1.3 Слабое руководство, будь то в официальной системе управления земельными ресурсами или в традиционных системах землевладения и землепользования, означает, что земельные права бедных слоев населения остаются незащищенными. Это в наибольшей степени затрагивает бедные слои населения, которым грозит участь оказаться изолированными вне рамок закона. Слабое руководство может также означать, что земля не используется надлежащим образом для создания изобилия на благо общества. Недостаточно компетентное управления земельными ресурсами может быть одним из серьезных препятствий на пути развития и искоренения бедности. Добросовестное руководство в системе управления земельными ресурсами является одним из основных необходимых условий для достижения добросовестного руководства в обществе.

- 1.4 Слабое управление землей может быть частью общей проблемы руководства. Управление земельными ресурсами может страдать от недостатка прозрачности и подотчетности, являющегося результатом нечеткости нормативной базы и сложности административных процессов. Лица, работающие в органах управления земельными ресурсами, могут подвергаться соблазну коррупции. Они имеют возможность незаконно обогащаться, блокируя прохождение регистрации прав на землю, пока им не дадут взятку; позволяя частным лицам захватывать государственные земли; оценивая активы по вздутым ценам как обеспечение мошеннических кредитов; и заключая контракты с лицами, которые предлагают им личное вознаграждение, а не с теми, кто предлагает обеспечивать оптимальность затрат. Управляющие земельными ресурсами имеют монопольную власть в определенных вопросах. Монополия дает власть, а власть чревата злоупотреблением.
- 1.5 Даже в тех случаях, когда управляющие земельными ресурсами ведут себя относительно честно, совсем необязательно, что они станут пресекать посягательство других лиц на добросовестное руководство. Они могут узнавать в процессе выполнения технической работы о незаконной деятельности других лиц, например, о незаконных рубках леса или посягательстве на заповедные леса или государственные земли. Такая деятельность будет продолжаться, если они не станут принимать никаких мер. Управляющие земельными ресурсами должны понимать, что достижение технического совершенства невозможно в вакууме. Их способности и умение должны служить интересам всего общества в целом.
- 1.6 Управляющие земельными ресурсами могут и должны осознавать свои обязанности и относиться к ним со всей серьезностью. Их технические навыки могут содействовать решению экономических, социальных и экологических проблем и устранению несправедливости. Это особенно актуально в случаях взаимосвязанных систем, относящихся к земле. Земельные вопросы насквозь пронизывают все общество, и грамотное руководство земельными ресурсами может укреплять местные учреждения, широко содействуя, таким образом, общему руководству. В банковских и финансовых системах существуют свои собственные вопросы руководства, определенные в соответствующих нормах, политике и процедурах, как, например, в практике оценки объектов недвижимости для целей залога. Эти вопросы руководства тесным образом связаны с вопросами руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами в плане технических аспектов проведения стоимостной оценки и причастности к регистрации ипотечных прав. Управляющие земельными ресурсами выполняют функции защитников права на землю и лиц, обладающих таким правом. Тем самым они содействуют стабилизации общественного порядка и обеспечивают предпосылки для преуспевания экономики. Перед управляющими земельными ресурсами стоит два выбора:
- либо извлекать личную выгоду, пользуясь возможностями личного обогащения, которые дает коррупция в обществах со слабым руководством;

- либо быть мощной силой, содействующей обеспечению добросовестного руководства, экономическому развитию и сокращению бедности.

- 1.7 В настоящем Руководстве под землевладением понимаются отношения (либо получившие юридическое определение, либо определенные традиционным правом) между людьми по поводу земли. Управление земельными ресурсами представляет собой способ применения и введения в действие правил землевладения. Оно включает регистрацию прав на землю, землеустройство, консолидацию земель и налогообложение собственности. В Руководстве раскрываются понятие руководства и суть добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами. В нем рассматриваются также последствия слабого руководства в этих областях и способы совершенствования руководства в системе управления земельными ресурсами в целом, а также в некоторых конкретных областях, в которых руководство может быть проблематичным. Далее в Руководстве показан практический опыт управления земельными ресурсами, накопленный в ходе реализации обширной программы деятельности ФАО и Всемирного банка на местах, и в результате параллельной работы, связанной с руководством в городских районах, с корпоративным управлением и с кампаниями по борьбе с коррупцией. Основное внимание в Руководстве обращается на законодательно-правовые механизмы землевладения и на управления земельными ресурсами.
- 1.8 Некоторые люди более других уязвимы перед последствиями слабого руководства. Практика добросовестного управления земельными ресурсами признает существование таких групп людей и обеспечивает их защиту и предоставление им полномочий. К уязвимым группам населения обычно относятся женщины и дети, этнические меньшинства и коренные народы, пожилые люди и инвалиды. Женщины могут быть ущемлены в праве собственности в рамках статутного права, а также традиционного права. Если же они попытаются отстаивать свои права, то им могут угрожать культурные санкции. Дети, оказавшиеся в результате ожесточенных конфликтов в отрыве от семьи, или ставшие сиротами из-за ВИЧ/СПИДа и других болезней, могут быть чрезвычайно уязвимы, и, теряя право наследования. Этнические или религиозные меньшинства, внутренне перемещенные лица и беженцы могут подвергаться дискриминации. Самые бедные слои населения, которые, как правило, наименее образованы и зачастую неграмотны, могут испытывать затруднения с пониманием происходящих процессов, и, могут не располагать политическими связями и финансовыми ресурсами для оплаты услуг профессиональных консультантов, чья помощь необходима для того, чтобы разобраться в сложной системе землевладения. В настоящем Руководстве рассматриваются вопросы особых групп, входящих в общую картину общества. Предлагаемые в нем решения следует адаптировать соответственно с требованиями местных обстоятельств.

- 1.9 Следует отметить существование особых условий, усугубляющих проблемы руководства в системе землевладения. Ожесточенные конфликты вносят значительные изменения в систему землевладения и управления земельными ресурсами, приводя, например, к перемещению людей и к уничтожению документации служб управления земельными ресурсами, и вызывают хронические проблемы дефицита средств, слабости учреждений и нечетких, ненадежных механизмов землевладения. Аналогичные проблемы могут возникать после чрезвычайных происшествий и природных катастроф или в результате постоянной отчаянной бедности. В таких условиях необходимо повышать эффективность руководства, равно как и в более устойчивой обстановке, но результаты, которых можно добиться в краткосрочной перспективе, будут в обоих случаях разными. Принципы, изложенные в настоящем Руководстве, пригодны для учреждений, работающих в различных условиях, но при этом признается, что некоторые из рекомендаций невозможно будет реализовать в короткие сроки.
- 1.10 Руководство в системе землевладения и управления земельными ресурсами невозможно отделять от руководства в других секторах. Настоящее Руководство окажется, скорее всего, наиболее полезным в странах, которым удастся добиваться прогресса в улучшении руководства всем обществом в целом. Проведение работы, нацеленной на достижение более высоких стандартов управления земельными ресурсами, является одним из способов улучшения руководства в плохо функционирующем обществе. Совершенствование управления земельными ресурсами может содействовать практической реализации приверженности общества демократии, законности и правам человека.

## **2. В чем состоит суть добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами?**

- 2.1 Явное признание важного значения руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами возникло относительно недавно. Возрастающий интерес к вопросам руководства в других секторах распространился и на сферу управления земельными ресурсами. Следует отметить, однако, что идеи, лежащие в основе руководства в сфере управления земельными ресурсами, не новы. Управляющим земельными ресурсами хорошо известны кодексы профессиональной этики, в которых определена их обязанность блюсти интересы клиентов и общества. В настоящей главе приводится определение термина руководство, изучается суть добросовестного руководства и обсуждается, что именно предполагает добросовестное руководство в сфере управления земельными ресурсами.

### **КОНЦЕПЦИЯ РУКОВОДСТВА**

- 2.2 Руководство - это процесс управления. Именно таким образом осуществляется управление обществом, и, согласуются соперничающие приоритеты и интересы различных групп. Оно включает официальные органы управления, но также и неофициальные механизмы. Руководство касается процессов участия граждан в принятии решений, отчетности правительства перед гражданами и способов, с помощью которых общество обязывает своих членов соблюдать его правила и законы.
- 2.3 Среди лиц, работающих над совершенствованием руководства, существуют разногласия относительно определения самого термина "руководство". С одной стороны, можно считать, что полномочия и власть в обществе закреплены за многочисленными учреждениями и исходят не только от правительств. Данное определение руководства отражает роль частного сектора и гражданского общества в принятии решений вместе с ролью правительства. С другой стороны, понятие руководства может быть ограничено способами, которыми государство обслуживает своих граждан, т.е. способами получения и осуществления власти и полномочий должностными лицами и государственными органами с целью определения государственной политики и обеспечения общественных товаров и услуг.
- 2.4 Данные различия имеют важные практические политические последствия для землевладения и управления земельными ресурсами. Какой тип политики

следует проводить для обеспечения добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами? Следует ли нацеливать политику на улучшение работы государства или же она должна быть направлена на оказание воздействия на способы обращения всего общества в целом с землей? Права и обязанности в связи с землей осуществляются государством, но также и многими частными, общинными и государственными органами. Гражданское общество, включая профессиональные ассоциации, играет важную роль в установлении технических и поведенческих стандартов. Примирение конфликтующих интересов и налаживание сотрудничества с субъектами деятельности для достижения общего блага являются основными аспектами управления земельными ресурсами, осуществляемого в рамках широкого спектра разнообразных мероприятий, таких как развитие сельских районов, перестройка городов и охрана окружающей среды.

### **В ЧЕМ СОСТОИТ СУТЬ ДОБРОСОВЕСТНОГО РУКОВОДСТВА?**

- 2.5 При каких обстоятельствах следует считать руководство "добросовестным"? Следует ли особо подчеркивать результаты руководства, т.е. является ли руководство добросовестным, если оно приносит определенные результаты? Или же более важным является сам процесс руководства, т.е. способ практической реализации руководства?
- 2.6 Избежание коррупции является одним из очевидных аспектов добросовестного руководства. Однако в число характеристик добросовестного руководства входят также отчетность, политическая стабильность, эффективность государственного управления, качество нормативно-правовой базы и господство права, а также борьба с коррупцией. Добросовестное руководство означает, что осуществляется эффективное управление правительством, что правительство является полностью представительным и приносит желаемые результаты. Принципы добросовестного руководства можно внедрять посредством обеспечения справедливости, эффективности, прозрачности и подотчетности, устойчивости, субсидиарности, вовлечения гражданского общества и безопасности. Руководство может быть плохим, если правительство, хотя и неподкупно, но тиранично или демократично, но некомпетентно и неэффективно.
- 2.7 **Добросовестное руководство и права человека.** Идеи добросовестного руководства заимствованы из работы, проводимой в области прав человека и основных свобод. Некоторые аспекты добросовестного руководства закреплены в международных стандартах в области прав человека. Существуют конкретные права человека, касающиеся собственности, которые имеют значение для добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами. Во Всеобщей декларации прав человека, Африканской хартии прав человека и народов, Американской конвенции о правах человека и (Европейской) Конвенции о защите прав человека

и основных свобод предусматривается защита частной собственности. На их основе сложилось прецедентное право, помогающее прояснять взаимоотношения между правами человека и правами на землю в случаях несправедливого налогообложения, лишения права собственности, земельной регистрации, землеустройства и земельной реституции. Некоторые аспекты добросовестного руководства в отношении землевладения и управления земельными ресурсами возможно определить по критерию юридически действительных прав человека. В международном праве не существует, однако, всеобщего консенсуса относительно сути добросовестного руководства, несмотря на то, что определенные ключевые принципы получили всеобщее признание.

- 2.8 **Профессиональная этика и корпоративное управление.** Другой подход к руководству может быть разработан на основе профессиональной этики, определяющей взаимоотношения между специалистами и их клиентами. В число основных аспектов, закреплённых в профессиональной этике, входят компетентность, честность, конфиденциальность, прозрачность и подотчетность. В кодексах профессиональной этики часто приводится довод о существовании обязательства перед всем обществом в целом, а также перед конкретными клиентами. Целый ряд кодексов профессиональной этики был выпущен профессиональными организациями, работающими в сфере управления земельными ресурсами. Специалисты обязаны блюсти интересы своих клиентов и не должны использовать свои взаимоотношения с ними для личной выгоды в ущерб своим клиентам.
- 2.9 Данные принципы этики и ориентации обслуживания использовались для создания систем корпоративного управления в частном секторе, но они вполне применимы и в государственном секторе. Цель этих принципов заключается в оказании влияния на поведение индивидов. Они проистекают из признания того, что лицо, назначенное на ответственный пост, теоретически имеет все возможности обкрадывать владельца или злоупотреблять властью, независимо от того, работает ли данное лицо у частного клиента, в компании или в правительстве. Обязанность блюсти вверенные интересы и этическая основа этой обязанности практически одинаковы для лица, работающего в компании коммерческой недвижимости, и лица, работающего в государственном учреждении, регистрирующим земельные сделки, или в кадастровом ведомстве. Принципы добавляют в концепцию добросовестного руководства два важных аспекта. Во-первых, они препятствуют мелкой коррупции, т.е. даче взяток за оказание обычных услуг. Во-вторых, каноны профессиональной честности подразумевают, что управляющему земельными ресурсами непозволительно быть молчаливым свидетелем, добровольным участником или пособником крупной коррупции, т.е. "узурпации" государства какой-либо влиятельной группировкой. Принципы имеют важное значение для добросовестного руководства, поскольку они привносят в него понятие личной ответственности отдельных управляющих земельными ресурсами.

- 2.10 **Индикатор добросовестного руководства.** Добросовестное руководство не является абсолютным состоянием. Скорее между слабым и добросовестным руководством существует непрерывная связь. Это означает, что должна иметься возможность разработки способов измерения руководства в стране и сопоставления результатов с аналогичными показателями в других странах. Индикаторы позволяют систематически отслеживать тенденции в руководстве страны.
- 2.11 Существует множество потенциальных индикаторов различных аспектов руководства, например, коррупции, выборов, функционирования судебной системы и свободы средств массовой информации. Индексы руководства составляются обычно путем отбора серии индикаторов и анализа их показателей с целью определения совокупного показателя. Индикаторы могут быть количественными, как, например, явка избирателей, или качественными, как, например, осознание коррупции. Вместо конкретных чисел можно использовать показания отклонений от установленной нормы. Хорошо подобранные индикаторы выявляют причинность, так что изменение показаний индикатора сигнализирует изменение качества руководства. Индикаторы можно модифицировать для изучения уязвимых групп населения, например, учитывать в них гендерную специфику. Критерии отбора индикаторов включают: легкость сбора, универсальность, актуальность и достоверность. В число широко используемых индикаторов руководства входят Индикаторы руководства и Индекс деловой активности Всемирного банка, Индекс руководства городским хозяйством Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Индекс трансформации Бертельсмана и Индекс осознания коррупции организации Трансперанси Интернешнл. Индексы обеспечивают средства, позволяющие проводить сравнение, и они особенно полезны для выявления тенденций. Однако индикаторы не лишены ограничений, и к их толкованию следует подходить с осторожностью. В сфере управления земельными ресурсами конкретных индикаторов руководства не существует, но несколько основных индикаторов содержат аспекты управления земельными ресурсами.
- 2.12 В таблице 1 приводятся особенности добросовестного руководства. На их основе можно вывести особенности добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами и разработать политику, способную стимулировать добросовестное руководство.

### **ДОБРОСОВЕСТНОЕ РУКОВОДСТВО В СИСТЕМЕ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

- 2.13 В настоящем заключительном разделе кратко излагается суть добросовестного руководства и значение этих идей для землевладения и управления земельными ресурсами. Различие в расставляемых акцентах при определении сути добросовестного руководства имеет значительные политические последствия. В системе управления земельными ресурсами, имеющей целью расширение программы работы в интересах бедных слоев населения и учитывающей гендерную специфику, высокий приоритет будет, вероятно, придаваться таким

Таблица 1

**Особенности добросовестного руководства**

| Добросовестное руководство является:                                                                                                                                                                                                                                                                     | Слабое руководство является:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 эффективным, действенным и компетентным: оно формулирует политику и эффективно осуществляет ее, обеспечивая высококачественное обслуживание;                                                                                                                                                           | неэффективным, недейственным и некомпетентным: оно не в состоянии эффективно формулировать политику или эффективно обеспечивать добросовестные услуги;                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2 чутким: оно обеспечивает услуги, которые граждане желают и которые им необходимы;                                                                                                                                                                                                                      | нечутким: оно не обеспечивает услуг, которых граждане желают и которые им необходимы;                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 3 законным: лица, находящиеся у власти, заслужили право руководить, поддержаны обществом на основе демократических процессов и могут быть заменены, если граждане будут недовольны ими;                                                                                                                  | незаконным: лица, находящиеся у власти, не поддержаны обществом и не заслужили права руководить, но достигли власти недемократическим путем, и граждане не в состоянии отстранить их от власти;                                                                                                                                                                                                  |
| 4 прозрачным: открытым;                                                                                                                                                                                                                                                                                  | непрозрачным: скрытым;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 5 последовательным, предсказуемым и беспристрастным: результаты процесса руководства предсказуемы и соответствуют общепринятым законам, правилам и нормативным положениям. На случай несоответствия существует беспристрастная судебная инстанция для оказания правовой помощи и применения закона;      | непоследовательным, непредсказуемым и пристрастным: результаты процесса руководства непредсказуемы, не соответствуют известным правилам, а от пристрастно ведущей себя судебной инстанции трудно ожидать правовой помощи;                                                                                                                                                                        |
| 6 подотчетным: оно демонстрирует разумность руководства, отвечая на вопросы, разъясняя свои действия и представляя свидетельства своего функционирования;                                                                                                                                                | неподотчетным: оно не отчитывается за свои действия и не представляет свидетельства своей продуктивности. Не существует эффективной системы "сдержек и противовесов", чтобы добиваться от него отчетности;                                                                                                                                                                                       |
| 7 справедливым: оно справедливо и беспристрастно в своем обращении с отдельными лицами и группами, обеспечивая недискриминационный доступ к документации и услугам;                                                                                                                                      | несправедливым: оно несправедливо и пристрастно в своем поведении, обеспечивает определенным группам доступ к власти и дискриминирует другие группы, например, по гендерному, этническому или религиозному признаку;                                                                                                                                                                             |
| 8 устойчивым: оно балансирует экономические, социальные и экологические потребности нынешнего и будущих поколений;                                                                                                                                                                                       | неустойчивым: оно не балансирует потребностей нынешнего и будущих поколений;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 9 учитывающим местные особенности: оно организует оказание услуг на ближайшем к гражданам уровне, обеспечивая их эффективное и рентабельное предоставление;                                                                                                                                              | не учитывающим местные особенности: оно не обращает внимания на удобство граждан, организуя оказание услуг;                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 10 стимулирующим активное участие граждан в политике: оно позволяет гражданам принимать полное участие в руководстве путем создания консенсуса и взаимодействует с гражданским обществом, не ограничивая при этом ни деятельности средств массовой информации, ни свободы выражения мнения и ассоциаций; | исключающим: оно отстраняет граждан от руководства, ограничивая при этом деятельность средств массовой информации и свободу выражения мнения и ассоциаций;                                                                                                                                                                                                                                       |
| 11 обеспечивающим безопасность и стабильность: оно обеспечивает безопасность жизнедеятельности, свободу от преступности и от нетерпимости, безопасность от людских конфликтов и природных катастроф и гарантии против необоснованного выселения;                                                         | несклонным или неспособным обеспечивать безопасность и стабильность: граждане не могут ожидать от такого правительства обеспечения безопасности, да и само правительство может быть источником их небезопасности;                                                                                                                                                                                |
| 12 честным: должностные лица выполняют свои обязанности прилежно и объективно, не требуя взяток, и дают независимые консультации и оценки; правительство соблюдает конфиденциальность. Частные интересы должностных лиц и политических деятелей четко отделены от правительственных дел.                 | поддерживающим коррупцию: должностные лица берут взятки за обеспечение того, что граждане должны по праву беспрепятственно получать от них. Они искажают решения в пользу тех, кто вознаграждает их и используют конфиденциальную информацию для собственной выгоды. Должностные лица и политические деятели усматривают в правительстве средство для преследования своих собственных интересов. |

областям, как обеспечение гарантий против необоснованного выселения арендаторов и издольщиков, признание неформальных и традиционных прав собственности и разработка гендерно-нейтральных прав наследования. В системе управления земельными ресурсами, имеющей целью стимулировать экономическое развитие, приоритет будет, вероятно, придаваться таким областям, как своевременность земельной перерегистрации после продажи земли, оперативность и тщательность выявления обязательств, связанных с собственностью для целей кредитования, четкость нормативных положений, регулирующих планирование и строительство для изменения характера землепользования. Это отнюдь не означает, что необходимо будет делать выбор между искоренением коррупции и повышением чуткости и эффективности службы. Управление земельными ресурсами может помочь бедным слоям населения и одновременно теми же усилиями стимулировать экономическое развитие. В противоположность этому управление земельными ресурсами, служащее ограниченной цели, вносит столь же ограниченный вклад в общее развитие общества.

- 2.14 Обеспечение добросовестного руководства в системе управления земельными ресурсами требует серьезной приверженности всех участников. Грамотно освещенная земельная политика с четкими установками на проведение правовых и организационных реформ помогает обеспечивать причастность таких людей к процессу изменений. В таблице 2 приводятся некоторые примеры воплощения ценностей добросовестного руководства.

ТАБЛИЦА 2

**Примеры воплощения ценностей добросовестного руководства**

| Ценности добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами.                                                                            | Примеры практики воплощения ценностей добросовестного руководства.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Связь с таблицей 1. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Системы управления земельными ресурсами должны отличаться действенностью, эффективностью и компетентностью.                                                                | Работа выполняется тщательно и своевременно, ответы на запросы даются в разумные сроки. Работа осуществляется компетентными людьми. Хорошая работа вознаграждается. Малоэффективные специалисты подвергаются дисциплинарному взысканию или увольняются.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1                   |
| Выборные политики должны поддерживать земельную политику, воплощающую оценочные суждения, проводя предварительно консультации с заинтересованными и затронутыми сторонами. | Планы землепользования утверждаются выборными политиками после эффективных консультаций с общественностью.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 2, 3, 10            |
| Информация о земле имеется в свободном доступе при условии соблюдения конфиденциальности.                                                                                  | Имеется свободный доступ к информации о регистрации прав на землю (при соблюдении ограничений на конфиденциальность). В отделе регистрации земельных сделок имеется доступ к сведениям о ценах, уплаченных за недвижимость. Имеется возможность проверки ставок земельного налога, чтобы налогоплательщики могли оспаривать справедливость их установления. Решения об изменении характера землевладения и землепользования принимаются на совещаниях, открытых для общественности, и граждане могут излагать свои доводы специалистам, принимающим решения. | 4                   |

| Ценности добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами.                                                                                                                                           | Примеры практики воплощения ценностей добросовестного руководства.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Связь с таблицей 1. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Земельное законодательство должно быть доступно, грамотно составлено на основе обеспечения прозрачности данного процесса с участием всех заинтересованных сторон, быть чутким, последовательным, исполняться правительством и гражданами. | Граждане могут обращаться за разрешением земельных споров в независимые и беспристрастные суды, которым в соответствующих случаях оказывают поддержку технические эксперты. Законы носят четкий и последовательный характер и переведены на местные языки. Имеют место процедуры урегулирования споров, дающие возможность их разрешения путем посредничества и согласительных процедур в качестве альтернативы судебному иску. Граждане могут обжаловать решения правительства в таких областях, как землеустройство, налогообложение земельной собственности и принудительное отчуждение, направляя в суд жалобу по вопросам права. Граждане могут обжаловать оценку имущества, используемую правительством для налогообложения и принудительного отчуждения. | 5                   |
| Органы управления земельными ресурсами должны подвергаться независимому аудиту и публиковать свои отчеты и производственные показатели.                                                                                                   | Органы управления земельными ресурсами публикуют свои отчеты и основные производственные показатели, прошедшие независимый аудит. Правительственные счета ведутся на основе метода начисления. Профессиональные организации разделяют в своей деятельности политику продвижения кадров и их ответственность.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 6                   |
| Услуги органов управления земельными ресурсами должны предоставляться всем без дискриминации, например, по гендерному, этническому, религиозному, возрастному признаку или по признаку политической принадлежности.                       | Законы о наследовании не дискриминируют по гендерному признаку. Информация доступна всем, включая неграмотных людей. Земельные права меньшинств защищены путем регистрации прав на землю. Признаны земельные права коренных народов. Регистрация прав на землю производится по доступным ценам. Регистрация не требует дорогостоящих услуг или проверок.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 7                   |
| Следует поощрять устойчивое развитие земель.                                                                                                                                                                                              | Обеспечена реализация нормативных положений, призванных предотвращать неустойчивое развитие.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 8                   |
| Оказание земельных услуг следует привязывать к местонахождению пользователя.                                                                                                                                                              | К записям в поземельной книге организован удаленный доступ с использованием Интернет-технологий. Граждане, живущие далеко от службы по ведению поземельной книги, имеют доступ к пунктам обслуживания.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 9                   |
| Регистрация прав на землю и правовая система должны обеспечивать гарантии прав на землю тем, кто проявляет законный интерес к земельному участку.                                                                                         | Зарегистрированные права людей защищены законом от притязаний других лиц. Внесение изменений в записи производится только уполномоченными сотрудниками в соответствии с процедурой, предусмотренной законом. Системы резервного копирования реестров земли позволяют восстанавливать их в случае их уничтожения в результате природных катастроф или конфликтов.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 11                  |
| Должностные лица органов управления земельными ресурсами должны вести себя честно и давать независимые консультации на основе оптимальных профессиональных оценок.                                                                        | Имеется политика, позволяющая предотвращать и выявлять практику злоупотреблений, инсайдерской торговли и фаворитизма и наказывать или преследовать лиц, занимающихся такой практикой. Политика обеспечивает защиту и стимулирование информаторов. Должностные лица и политические деятели должны сообщать о потенциальном конфликте интересов и самоустраняться от деятельности в таких случаях. Государственная собственность подлежит учету.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 12                  |



### 3. Последствия слабого руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами

#### ПЕРВОПРИЧИНЫ СЛАБОГО РУКОВОДСТВА

3.1 Питательной средой, порождающей слабое руководство, являются запутанные, противоречивые и устаревшие законы. Фрагментированные организационные структуры, слабые институты, двусмысленность законов и слабость судебной системы еще больше ухудшают положение. Общим фактором проблем руководства является коррупция. Иногда основной причиной проблем может быть слабая мотивация, низкая заработная плата и слабая профессиональная подготовка. Еще одним фактором является фаворитизм; рабочие места могут бронироваться для представителей определенных этнических или религиозных групп или для лиц, поддерживающих определенную политическую партию, или предоставляются по признаку предпочитаемого пола, а не с учетом заслуг. Иногда низкая заработная плата приводит к тому, что должностные лица начинают отдавать приоритет другим источникам дохода. Слабое руководство представляет собой особую опасность для органов управления земельными ресурсами в периоды после ожесточенных конфликтов или чрезвычайных ситуаций. Недобросовестная практика может распространяться быстрыми темпами, если не принимается никаких мер предосторожности для предотвращения ее распространения. Слабое руководство ассоциируется зачастую с двумя основными типами коррупции: "узурпацией государства" и "административной коррупцией", каждый из которых отличается комплексом характерных черт поведения.

3.2 **Узурпация государства** - это коррупция в крупных масштабах. Она выражается в незаконной или ненадлежащей передаче экономических ресурсов государства частным интересам. Государство может быть узурпировано отдельными лицами, семьями, кланами, группами или коммерческими компаниями. Те, кто узурпируют государство, имеют возможность направлять государственную политику на извлечение собственной выгоды. Это может включать принятие законов и нормативных актов, решений гражданского и уголовного судов, введение льготного налогового и таможенного режимов и коррумпированное, расточительное использование средств. Органы управления земельными ресурсами могут быть использованы для обслуживания интересов тех, кто контролирует ситуацию, например, путем:

- незаконной передачи государственных земель и общинных земель в частное владение тех субъектов, которые контролируют ситуацию, или их союзников;
- осуществления политики перераспределения и законов таким способом, который благоприятствует субъектам, узурпировавшим государство;
- манипулирования банковской системой для обеспечения дешевых кредитов по займам, не имеющим адекватного обеспечения;
- проведения благоприятной оценки недвижимости для целей налогообложения или освобождения от уплаты налогов;

- принятия благоприятных решений об изменении характера землепользования без объективных на то оснований;
- выплаты несправедливой компенсации тем субъектам, чьи земли были экспроприированы

3.3 Узурпация государства происходит, вероятнее всего, в случаях концентрации экономической власти и слабости противодействующих политических и социальных интересов. В противоположность этому мощная политическая конкуренция и преуспевающие гражданские общества создают механизмы отчетности, ограничивающие возможности узурпации государства. Преуспевающие гражданские общества могут иметь в своем составе профессиональные организации для проведения наблюдений и оценок, способствующих внедрению этических и технических стандартов, и для наказания лиц, нарушающих их. Существование открытых и прозрачных систем регистрации прав на землю и землеустройства помогает снижать возможности узурпации государства. Узурпация государства является по своему характеру скрытой системой, что затрудняет ее выявление или измерение. Видимые проблемы, такие как административная коррупция, могут, фактически, быть незначительными в стране, узурпированной влиятельными государственными должностными лицами.

3.4 **Административная коррупция** представляет собой злоупотребление служебным положением отдельными должностными лицами, использующими свою власть для самообогащения, а не для выполнения задач, возлагаемых на них при назначении на ту или иную должность. Административная коррупция в отличие от узурпации государства устроена не с тем, чтобы служить целям одной определенной группы или индивида. Она является скорее результатом деятельности большого числа отдельных должностных лиц, каждое из которых работает над обслуживанием собственных интересов. При режиме административной коррупции чиновники просят взятки за действия в обход или по ускорению административных процедур и за обеспечение результатов, благоприятных для взяткодателей. Административный хаос и нечеткость процедур помогают должностным лицам брать взятки. Например, пользователей услуг регистрации прав на землю могут заставлять производить дополнительные неофициальные платежи, без которых чиновники не захотят оформлять их документов. Должностные лица дискриминируют в пользу взяткодателей. Значение административной коррупции часто умаляется как ничего не значащее преподнесение подарков, но ее последствия носят тяжкий характер. Административная коррупция является очень важным вопросом, поскольку она содействует сохранению социальной маргинализации и несправедливости и искажает цели развития. Лица, не имеющие денег для дачи взяток коррумпированным чиновникам, остаются за бортом; бедные неизбежно страдают, причем женщины страдают больше мужчин.

3.5 Мошенничество является обычным элементом административной коррупции. Должностные лица могут за вознаграждение выставлять ложные требования, производить фиктивные счета, стоимостные оценки и личные дела сотрудников. Чиновники могут также заниматься вымогательством, требовать

денег от частных лиц и коммерческих компаний в обмен на обещание не причинять им беспокойства. Платежи могут требоваться для предотвращения неблагоприятных и несправедливых решений по заявкам на изменение характера землепользования или для ухода от произвольных штрафов за якобы имевшее место нарушение строительных норм и правил. Чиновники могут манипулировать налоговыми ставками для обеспечения благоприятных результатов. Они могут за деньги заключать контракты на выполнение госзаказа.

### **СИМПТОМЫ СЛАБОГО РУКОВОДСТВА**

- 3.6 В случаях узурпации государства определенной группой государственный аппарат может использоваться для подрыва интересов соперничающих групп. Объектом дискриминации могут стать группы, выделенные по этническому, гендерному, региональному, религиозному признаку или по политической принадлежности. С другой стороны, иные люди могут вследствие фаворитизма получать незаслуженные привилегии. Процесс принятия решений лишен объективности, прозрачности, подотчетности и законности. В текстовой вставке 1 приводятся некоторые действия, которые могут, скорее всего, стать результатом узурпации государства. В текстовой вставке 2 показаны элементы слабого руководства, являющиеся результатом административной коррупции. В текстовой вставке 3 приводятся некоторые элементы слабого руководства в рамках режима с дефицитом потенциала.

#### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1**

##### **СЛАБОЕ РУКОВОДСТВО И УЗУРПАЦИЯ ГОСУДАРСТВА**

- Учреждения контролируются влиятельными субъектами в интересах использования государственной власти в личных целях.
- Суды принимают решения по земельным конфликтам, благоприятствующие влиятельным субъектам, независимо от существа дела.
- Меры принимаются произвольно, поскольку никто не требует отчетности от лиц, принимающих решения. Государственные органы, такие как полиция и судебные инстанции, которые должны нести ответственность, служат вместо этого интересам группы, узурпировавшей государство.
- Влиятельные группы забирают землю у бедняков, прибегая к практике незаконного насильственного выселения.
- Земля приобретается у индивидов и групп по низким ценам путем принудительного отчуждения. Затем эта земля вновь осваивается для извлечения личных выгод.
- Проводится перезонирование земель, принадлежащих влиятельным субъектам, для повышения их потребительской ценности без учета принципов землеустройства.
- Государственная земля передается влиятельным субъектам бесплатно или за минимальную плату.
- Государственная земля приватизируется и передается третьей стороне за неофициальную плату.
- Права на недра или на лесозаготовки предоставляются влиятельным субъектам без учета существующих традиционных или других прав владения или соображений защиты окружающей среды.

## ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2

**СЛАБОЕ РУКОВОДСТВО И АДМИНИСТРАТИВНАЯ КОРРУПЦИЯ**

- **Взяточничество.** Коррумпированные чиновники требуют плату за оказание бесплатных услуг, неприменение нормативов, обеспечение благоприятного решения или ускорение процесса. В числе примеров можно привести взятки за оформление регистрации прав на землю, неприменение строительных норм и правил и обеспечение благоприятных решений касательно землеустройства. Нарушения остаются безнаказанными, если чиновникам дают взятки. Заплатив деньги, можно обходить очередь.
- **Использование посредников.** Во избежание трений в системе используются услуги наемных агентов. Они предлагают выгоды должностным лицам, если те будут действовать в интересах их клиентов. Иногда они прибегают к угрозам или к шантажу. За оказание услуг агенты получают деньги от своих клиентов, но они могут также вступать в сговор с коррумпированными чиновниками с целью обогащения вместе с ними за счет клиентов.
- **Воровство.** Государственная собственность разворовывается и продается для личной выгоды. Государственные подрядчики могут выполнять частные проекты, например, производство строительных работ для должностных лиц и политических деятелей с использованием материалов и труда, оплачиваемых правительством.
- **Мошенничество.** Выставляются ложные требования об оплате. Оценка земельных участков занижается для максимального уменьшения налоговых платежей или завышается для целей ипотечного мошенничества. Используются фальшивые накладные, и в зарплатные ведомости включаются несуществующие сотрудники.
- **Вымогательство и шантаж.** Граждане дают взятки должностным лицам для пресечения неблагоприятного обращения, как, например, применения необоснованных или противоречивых нормативных положений или налоговых требований. Предприятия могут оказаться в критическом положении, если неэффективная администрация и неясная практика будут препятствовать законопослушному поведению. Даже один случай незаконного поведения со стороны предприятия может послужить поводом для вымогания у него денег в обмен на обещание не разглашать преступление.
- **Семейственность и фаворитизм.** Должностные лица используют свое влияние в пользу своей семьи, политических соратников и друзей. Официальные должности приобретаются за деньги или "по блату", а не путем открытого и конкурсного найма.
- **Нарушение государственных служебных обязанностей.** Должностные лица нарушают свои служебные обязанности с целью личной наживы. Конфиденциальная информация, полученная по долгу службы, используется в личных целях для приобретения или продажи акций или земли, например, до того, как будут обнародованы сведения о предлагаемой реализации государственного проекта развития. Средства, предоставляемые для служебного пользования, например, автомашины, используются в личных целях.

**ПОСЛЕДСТВИЯ СЛАБОГО РУКОВОДСТВА**

- 3.7 **Бедность и социальная маргинализация.** Слабое руководство особенно серьезно сказывается на бедных слоях населения. У таких людей нет денег для оплаты взяток, необходимых для получения выгод от коррупции, или для

## ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3

**СЛАБОЕ РУКОВОДСТВО И ОТСУТСТВИЕ ПОТЕНЦИАЛА**

- **Дефицит ресурсов.** Руководство может быть слабым из-за ограниченности технических ресурсов для обеспечения добросовестного руководства. Землеустройство может быть неэффективным из-за отсутствия помещений и ресурсов для проведения работы на местах. Причиной неоформленности прав собственности и большого числа нерассмотренных дел может быть недостаток возможностей для урегулирования данных вопросов.
- **Дефицит квалифицированного или компетентного персонала.** Лица, ответственные за обеспечение добросовестного руководства, возможно, не обладают квалификацией, навыками или опытом. Возможно, в наличии имеется только недостаточно квалифицированный персонал. Нормативные положения, возможно, не переведены на местные языки или же лица, ответственные за управление землями, возможно, не владеют в достаточной мере местными языками.
- **Дефицит организационного потенциала.** В постконфликтных условиях учреждения управления земельными ресурсами могут оказаться ликвидированными. В таких случаях утрачиваются организационные навыки, потенциал и культура работы, возникает идеальная среда для появления слабого руководства. Аналогичным образом общество может утратить свою способность управления земельными ресурсами в традиционных системах землевладения и землепользования.
- **Халатность.** Небрежные действия являются результатом недостатка скорее заботы и внимания, чем возможностей. Халатность имеет также место, когда определенные действия, которые должны были быть сделаны, остаются несделанными. В их число входит предвидение проблем, которые разумно было бы ожидать, и оказание поддержки конкретным уязвимым группам населения, таким как неимущие женщины, в борьбе за защиту их законных прав. Если халатность становится систематической, то это означает, что все попытки заставить должностных лиц отчитываться за свои действия терпят фиаско.
- **Бесхозяйственность.** Недостатки управления не признаются или не устраняются. Возможно, не существует функционального механизма подачи апелляций.

оплаты правовой защиты для отстаивания своих прав на землю. Они, возможно, даже и не знают по причине неграмотности или маргинализации, вызванной другими факторами, ни о том, что у них есть права, ни как их отстаивать. Слабое руководство может усугублять гендерное неравенство, так как неимущие женщины, как правило, менее грамотны и располагают меньшими ресурсами. Оно может также порождать неравенство между социальными классами, поскольку богатые люди в состоянии воспользоваться возможностями самообогащения, а бедняки могут только терять свои права на землю и на общественные угодья, такие как общинные пастбища и леса. Неимущие слои населения, которые не в состоянии оплачивать официальную юридическую помощь, вынуждены полагаться на неформальные и неюридические механизмы и, фактически, постепенно исключаются из области защиты и достижения законов. В политическом плане последствия могут быть самыми серьезными, ведь недовольство способно вызвать ожесточенный конфликт.

- 3.8 **Ограничение экономического развития.** Слабое руководство и коррупция препятствуют развитию. Они повышают риски и сокращают стимулы инвестирования, экономии и предпринимательства. Искажение стимулов сокращает производственный потенциал. Международные инвесторы, инвестирующие средства в стране, в которой имеет место узурпация государства или административная коррупция, сталкиваются с проблемами морального порядка. Репутация таких инвесторов может оказаться подорванной. Компаниям, инвестирующим средства в странах со слабым руководством, все чаще приходится нести ответственность по законам своей страны за коррупцию, осуществленную в их интересах в других местах. Даже если инвестор не делает ничего плохого, все равно может быть трудно убедить его акционеров, служащих и общественность у него на родине в том, что он может работать в стране со слабым руководством, не прибегая при этом к коррупции.
- 3.9 **Экологическая деградация.** Слабое руководство приводит к возникновению экологических проблем. Люди могут давать взятки коррумпированным должностным лицам, чтобы те позволяли им бесконтрольно осуществлять строительство, землеустройство, забирать воду или добывать минералы. Неграмотное управление государственными землями, включая национальные парки, приводит к неправильной их эксплуатации и деградации. С помощью неформальных платежей или политического влияния можно приостановить реализацию нормативных положений по защите окружающей среды. Неустойчивое развитие может проявляться в различных формах, включая незаконные рубки леса; незаконную охоту; чрезмерный забор воды; выброс загрязнителей в атмосферу, водотоки, моря и на свалки мусора; разорение вследствие горнодобывающих работ; и распространение хозяйственной деятельности на районы биоразнообразия и национальных парков. Плохо оплачиваемых чиновников могут прельщать возможности пополнения личных доходов за счет неформальных платежей, взимаемых за то, что они будут закрывать глаза на эти нарушения. Слабое руководство, вероятно, означает, что у людей, призванных охранять окружающую среду, не хватает ресурсов для выполнения возложенной на них работы. Например, для должностных лиц, охраняющих живую природу, могут представлять опасность браконьеры, вооруженные лучше, чем они.
- 3.10 **Сокращение государственных доходов.** Слабое руководство приводит к сокращению объема финансовых ресурсов, выделяемых на оказание государственных услуг, таких как здравоохранение и просвещение. Люди могут уклоняться от уплаты налогов, прибегая к практике неформальных платежей в обмен на снижение сумм налогообложения. Оценка объектов недвижимости в целях налогообложения может быть преднамеренно занижена для снижения налогового бремени. Вследствие фальсификации продажной стоимости собственности сокращается налог на ее передачу. Неэффективные системы финансового учета и отсутствие отчетности позволяют переводить потенциальные доходы от пошлин и сборов в частные руки.

- 3.11 **Незащищенность прав на землю.** Слабое руководство ослабляет гарантии прав на землю. Незаконная передача земель может приводить к потере прав на нее законными владельцами или арендаторами. Если неформальная передача земель и неформальное право собственности не защищены законом, то защита, которую обеспечивает традиционная система землевладения и землепользования, может быть ослаблена под внешним давлением и может не распространяться на новых членов общин. Субъекты, узурпирующие государство, могут использовать системы земельной регистрации для закрепления своих прав на землю, даже если она была приобретена путем захвата, хотя маргинализированные группы населения могут располагать доказательством подавления чиновниками их прав на землю. Негарантированные права земельной собственности могут отрицательно сказываться на предложении рабочей силы, так как членам семей, возможно, необходимо оставаться дома и охранять свою землю вместо того, чтобы искать работу.
- 3.12 **Земельные споры.** Слабое руководство приводит к возникновению споров. Оно дает возможность влиятельным субъектам заявлять претензии на землю, принадлежащую другим, в том числе государству. Рост цен на землю в районах стремительной урбанизации будет, вероятно, приводить к спорам по мере все более широкого использования сельскохозяйственных земель под строительство жилья и коммерческую деятельность. Неимущие слои населения не смогут, скорее всего, отстаивать свое право на защиту от недобросовестной конкуренции и будут, вероятно, терять свои источники средств к существованию. Развитие сельского хозяйства или предприятий горной промышленности в отдаленных районах приведет, скорее всего, к конфликтам с коренным населением. Субъекты, приобретающие землю, возможно, не пожелают предоставлять группам коренного населения доступ к природным ресурсам, необходимым для их жизнедеятельности. При слабом руководстве разрешение споров оказывается затруднительным. Увеличение числа судебных тяжб усложняет работу судов, и процедура слушаний дел может быть неэффективной. Альтернативные механизмы урегулирования споров, которые могли бы снизить загруженность судов и обеспечить прозрачную альтернативу судебной системе, находящейся в тяжелом положении, встречаются очень редко.
- 3.13 **Неразвитые рынки земли и кредитов.** В странах, где вводится рыночная экономика, слабое руководство приводит к заключению неформальных сделок с земельными участками, если транзакционные издержки регистрации прав на землю оказываются очень высокими. Для покупателя, который приобретает земельный участок, неформально принадлежащий владельцу, издержки, связанные с проверкой права продавца на продажу участка, могут оказаться очень большими. При слабом руководстве люди вынуждены брать ссуду, выплаты по которой превышают доходные возможности заемщика, или превышают уровень, который считается законным в отношении участка, предложенного в качестве залога, в рамках политики ссудодателя, определяющей соотношение между размером ссуды и стоимостью залога. Неформальные платежи могут обеспечить заемщику завышенную оценку

залога или позволить ему декларировать завышенные доходы. Неверные оценки усугубляют уязвимость банковской системы. Кредиторы могут сталкиваться с большими трудностями, продавая залог по нужной цене в случаях непогашения ссуды. Это, в свою очередь, может ставить под угрозу способность банков возвращать деньги вкладчикам. Нестабильность рынков кредитов вынуждает банки повышать учетную ставку, что замедляет их развитие.

3.14 **Социально-негативное поведение.** Коррупция оказывает разрушительное воздействие на этику и на социальное поведение. Люди, видя коррумпированное поведение других, сами начинают терять чувство общественного долга и готовность подчиняться законам. Конституционные гарантии защиты прав собственности других групп будут, возможно, игнорироваться или нарушаться. В периоды стремительных социальных перемен люди, занимающие высокое положение в обществе, будут, очевидно, склоняться к поиску возможностей личного обогащения. Например, руководитель, отвечающий за распределение прав доступа к традиционным землям, за который берется условная плата, может вдруг начать требовать за это огромную сумму денег, приближающуюся к стоимости земли. Нормы и ценности общества могут быть постепенно приведены в соответствие с положением о том, что коррупция является якобы нормальным явлением. Зачем отказываться от личных выгод, когда другие не делают этого? Зачем платить налоги, если их можно обходить, заплатив чиновникам неформально меньшую сумму денег? Подрыв ценностей может содействовать развитию политической нестабильности в обществе.

3.15 **Злоупотребление принудительным отчуждением.** Для крупных проектов создания инфраструктуры (например, автомагистралей, железных дорог, трубопроводов) может потребоваться земля, принадлежащая многочисленным владельцам. Если кто-либо из них не захочет продавать свой участок, то реализация проекта окажется невозможной. Для решения таких вопросов в странах имеются механизмы принудительного приобретения земель для общественного пользования, обеспечивающие одновременно выплату компенсации за отчуждение собственности. При слабом руководстве могут существовать препятствия, мешающие людям получать справедливую или своевременную компенсацию. Компенсацию могут вообще не выплачивать, или ее сумма может быть ложно завышена или занижена, или она выплачивается через неоправданно долгий срок. Она может не доходить до таких людей, как арендаторы или издольщики, потерявших доступ к земле, которой они пользовались. Принудительное отчуждение может быть мощным средством самообогащения в условиях процветающей коррупции. Должностные лица и политические деятели могут, используя ценную конфиденциальную информацию, скупать земли по дешевке у первоначальных владельцев, а затем продавать ее по более высоким ценам, когда проводится принудительное отчуждение. В условиях узурпации государства принудительное отчуждение может быть использовано как средство лишения противников режима их законной собственности.

## **4. Опыт применения принципов добросовестного руководства в системе управления земельными ресурсами**

- 4.1 В настоящей главе рассматриваются способы совершенствования руководства в системе управления земельными ресурсами, а точнее в сферах регистрации прав на землю, управления государственными землями, налогообложения собственности, приватизации и реституции, землеустройства, оказания профессиональных услуг, управления традиционными землями и разработки проектов. Хотя временами для различных условий данных элементов системы управления земельными ресурсами требуются, возможно, различные решения, но ко всем этим элементам применимы некоторые общие подходы, нацеленные на совершенствование руководства.
- 4.2 Методы, оказавшиеся эффективными в предотвращении коррупции, включают разработку справочника должностных обязанностей, в котором излагаются функции персонала, процедуры и поведенческие ожидания. Необходимо предусмотреть программы повышения осведомленности персонала, чтобы разъяснять сотрудникам, что является и что не является приемлемым поведением. Ротация персонала создает возможность выявления новоназначенными чиновниками нарушителей дисциплины. Следует самым тщательным образом контролировать привлечение соисполнителей и объявление конкурсов, поскольку в этих областях существует большой риск коррупции. Предотвращению проблем может содействовать принятие таких сдерживающих мер, как возложение ответственности за каждое решение на более чем одного человека. Необходимо проводить эффективные внутренние ревизии и применять в случае выявления нарушений эффективные санкции.
- 4.3 Преобразование учреждений в "обучающиеся" организации может иметь важное значение. "Обучающиеся" организации учатся на собственном опыте. Реализация экспериментальных проектов часто помогает тестировать концепции и процедуры. Распространение передовых методов внутри организации можно осуществлять за счет подготовки кадров, а лица, обладающие опытом проведения изменений в других отделах организации, могут выступать в роли носителей перемен.

### **РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ**

- 4.4 Решение вопросов регистрации прав на землю должно соответствовать своему содержанию, но вполне возможно выявлять тенденции и проблемы и извлекать из них полезный опыт. С начала 1980-х годов многие развитые страны

перестроили и модернизировали свои системы регистрации прав на землю, до этого оставшиеся большей частью неизменными в течение десятилетий. В самое последнее время все большее число стран вводит системы регистрации прав на землю, что иногда делается в рамках перехода к рыночной экономике и, зачастую, с помощью внешних финансовых доноров. Укрепление гарантий прав на землю и снижение расходов, связанных с передачей земли, нередко рассматриваются как два способа из набора основных инструментов стимулирования экономического роста посредством поощрения инвестиций и развития финансовых рынков. Ниже перечисляются основные тенденции в этой области.

- 4.5 **Подход с ориентацией на клиента.** Системы регистрации во многих развитых и переходных странах стали более финансово доступными. Бланки регистрации упрощены для удобства пользования. Благодаря повышению эффективности процессов ускорилась сама процедура регистрации. Часы и места работы пунктов обслуживания выбраны с учетом удобства клиентов. Регистрация стала намного более приятным делом, чему способствует также услужливость и вежливость персонала и чиновников, назначенных для работы с клиентами. Процессы стали более прозрачными, отчего сокращаются возможности вымогательства.
- 4.6 **Правовая реформа.** Нечеткие и непоследовательные законы заменены более четкими и повышающими степень определенности в плане результатов нормативными актами. Пробелы в земельном праве устранены. В ходе правовых реформ решены вопросы прояснения прав, процесса регистрации и регистрационных сборов, повышения прозрачности и улучшения доступа к информации и вспомогательных прав, позволяющих оспаривать административные решения.
- 4.7 **Самофинансирование.** Системы регистрации стали технически более эффективными. Они располагают стабильными и прозрачными финансами, и во многих случаях самофинансируются за счет взимаемых сборов. В таких системах существуют стабильные процессы многолетнего планирования. Трудовые ресурсы также не оставлены без внимания - для людей организуются программы повышения квалификации, персонал поощряют не менять места работы и поддерживают его моральное состояние, что создает благоприятную рабочую среду, стимулирующую людей к хорошему обслуживанию. Регистрационные учреждения сотрудничают в оказании услуг с другими органами управления земельными ресурсами. Они разрабатывают для своих клиентов новые продукты и услуги.
- 4.8 **Компьютеризация.** Компьютеризация широко используется для улучшения качества обслуживания. Первоначально компьютеры применялись для внутренних целей - ускорения поиска, сканирования документов для архивов и дигитализации карт, облегчающей их обновление. Позднее компьютеры

стали использоваться для предоставления людям возможности просмотра документов на отдаленных компьютерах (как правило, через Интернет), освобождая их таким образом от необходимости посещать отделы регистрации земельных сделок. Расширенный доступ к учетным записям земельного кадастра содействовал повышению качества руководства, лишая коррумпированных чиновников возможности незаконного контроля доступа к информации. В самое последнее время была внедрена технология электронных сделок в таких областях, как передача земельных участков другому владельцу и операции с закладными; при таких транзакциях все документы существуют в электронной форме и передаются электронным способом в учреждение, регистрирующее земельные сделки. Компьютеризация может быть сложным процессом, особенно в случаях крупных систем. Она может приносить выгоды, но это не происходит автоматически. При инвестировании в нее средств следует внимательно изучить вопрос долгосрочных возможностей компьютерных систем.

- 4.9 **Людские ресурсы и передача функций.** Для успешного управления земельными ресурсами требуется способный и мотивированный персонал. Кадровая политика является хорошим отправным моментом для систематического решения данного вопроса. Проведение недискриминационной политики найма персонала повышает законность системы в глазах маргинальных и уязвимых групп населения. Учреждения нанимают группы специалистов, которым необходимо постоянно повышать свои навыки. Поддержание высокого информационно-технологического потенциала требует от учреждений по регистрации земельных владений напряжения сил, и они все чаще привлекают соисполнителей для формирования и управления базой данных земельного кадастра. Во многих странах кадастровое описание собственности осуществляется частным сектором. Опыт переходных стран показывает, что частный сектор при поддержке государственного сектора очень успешно восстанавливает или внедряет навыки проведения земельно-кадастровых работ.
- 4.10 **Единые ведомства и принцип "одного окна".** В некоторых странах смежные функции управления земельными ресурсами находятся в ведении отдельного ведомства и созданы "единые органы обслуживания", которые дают клиентам возможность получать все, что им необходимо, в одном управлении и в одном месте "в одном окне", вместо того, чтобы иметь дело с рядом ведомств. Преимущество единого органа обслуживания заключается в том, что клиентам не нужно больше посещать одну контору за другой для сбора документов и подписей и осуществления платежей. Более того, возложение функций регистрации прав на землю на одно ведомство снижает возможности частичного совпадения прав собственности и претензий в результате нормотворчества. Для создания единых органов обслуживания не требуется, однако, полной организационной интеграции; необходимо лишь общее местонахождение отделов различных учреждений по земельным вопросам в одном месте и объединение их информационных систем.

- 4.11 **Разделение отдела обслуживания клиентов/служебного отдела.** Работа современных служб земельной регистрации строится, как правило, на концепции отдела обслуживания клиентов и служебного отдела, сокращающей доступ посетителей к фактическому процессу регистрации. В отделе обслуживания клиентов производится прием посетителей и находятся сотрудники для ответов на вопросы клиентов и оформления официальных платежей. Здесь же обычно выставлены информационные материалы (например, сведения об услугах, их стоимости и о правах клиентов) и бланки, которыми можно пользоваться бесплатно, не запрашивая их у персонала. В странах, где имеется неграмотное население, необходимо разрабатывать особые информационные материалы. В служебном отделе происходит обработка сделок и размещены архивы. Ограничение доступа посетителей в служебный отдел повышает эффективность работы сотрудников, так как их постоянно не отвлекают от дела, и не дает им особой возможности требовать у клиентов неформальных платежей. Существующая возможность записи клиентов на прием может предотвращать трату времени на долгое стояние в очереди и лишает чиновников возможности за взятки пропускать клиентов без очереди.
- 4.12 **Мониторинг качества работы.** Регистрирующие организации проводят мониторинг эффективности своей работы. Нередко мониторинг предусматривает оценку вклада со стороны ключевых субъектов деятельности. Показатели эффективности обычно разрабатываются в отношении точности сделок, гарантий прав на землю, обеспечиваемых системой, времени обработки сделок, стоимости сделок, финансовой стабильности системы, удовлетворенности клиентов системой, удовлетворенности и морали персонала и сотрудничества с другими учреждениями по земельным вопросам. Кроме того, регистрирующие организации проводят внешний мониторинг качества работы, используя для этой цели ящики и горячие линии для жалоб, подставных лиц под видом клиентов и обследования удовлетворенности клиентов.

#### **УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗЕМЛЯМИ**

- 4.13 Управление государственными землями и другими активами оставляет обычно желать лучшего повсюду в мире. Люди не очень хорошо осведомлены о последствиях слабого руководства в системе управления государственными землями и о способах исправления положения. Государственные земли принято считать "бесплатными" и видеть в них средоточие коррумпированной деятельности. Государственные земли распределяются, зачастую, далеко не прозрачным образом. Активы государства растаскиваются, например, путем "захвата земель", т.е. передачи государственной земли в частные руки сомнительными, если не незаконными, средствами. Вследствие таких незаконных земельных сделок, собственность государства может серьезно пострадать. Ненадлежащее ведение документации помогает скрывать правду. Определенные группы влияния могут получать привилегии при выдаче

концессий на лесозаготовки и горнодобычу. Процесс принятия управленческих решений может подвергаться политическому вмешательству, и принудительное отчуждение может использоваться ненадлежащим образом для содействия реализации частных интересов.

- 4.14 Информация о существующих государственных землях и о правах, которыми располагает государство, как правило, отсутствует. Административная ответственность может быть раздроблена между различными министерствами и ведомствами при почти полном или полном отсутствии определенной политики использования государственных земель или стандартов управления ими. Политика, определяющая роль, которую должны играть государственные земли, может носить нечеткий или противоречивый характер. На управление землями может отрицательно влиять отсутствие прозрачности в процессе принятия решений, а также отсутствие подотчетности и низкий уровень компетентности в системе управления земельными ресурсами.
- 4.15 Некоторым странам удалось добиться значительного прогресса в совершенствовании руководства государственными землями. В число таких усовершенствований входят следующие.
- 4.16 **Ведение четкой документации.** Несколько стран признали, что наличие четких, комплексных и обновляемых данных о государственных землях и правах государства имеет существенное значение для обеспечения эффективного управления земельными ресурсами. Регистрация государственных земель должна быть включена в процесс регистрации других земель. Документы инвентаризации государственных земель, системы регистрации и кадастра содержат классификацию государственных земель, описание активов, как, например, местоположение земельных участков и их границы, и связанных с ними прав. Нередко государство обладает правами сервитута и обременения на частные земли, например, правом прохода и коридорами для прокладки водопроводов и электрических кабелей. Аналогичным образом люди часто обладают правами на пользование землями с традиционными правами или правами на ресурсы на территории государственных земель. Доступ общественности к документации усиливает охрану государственных земель.
- 4.17 **Определение обязанностей.** Для создания надежной основы управления государственными землями необходимо четко определить ведомство, отвечающее за управление каждым участком государственных земель. Среди различных министерств или ведомств могут иметь место противоречия, которые необходимо разрешать. Несколько стран предпочли организацию управления, при которой законодательный орган или орган управления государственными землями работают в сотрудничестве с ведомствами по охране земель. В некоторых странах управление государственными землями возложено на местные правительства.

- 4.18 **Определение четких политических целей.** В рамках земельной политики все шире признается необходимость решения вопросов управления государственными землями. Государство должно определить цель владения землей и установить, нужна ли она для осуществления политических целей. В некоторых случаях государственное владение землей необходимо для обеспечения национальной безопасности или для удовлетворения других важнейших интересов государства. В иных случаях государство может продавать землю. Это, однако, достаточно щекотливый вопрос руководства, поскольку государственные земли зачастую распродаются по неоправданным причинам и к выгоде ненадлежащих бенефициаров. Продажу государственных земель следует тщательно регулировать, утверждать прозрачным образом и осуществлять посредством системы "сдержек и противовесов" для обеспечения того, чтобы лица, причастные к сделкам, не превышали своих полномочий, но действовали в интересах государства. Если государству требуется земельный участок, но при этом нет необходимости владеть им, то такой участок можно продать, а затем арендовать его. Такая ситуация возникает, когда земля нужна для оказания государственных услуг, а сам участок не обладает инвестиционным потенциалом.
- 4.19 **Внедрение систем учета на основе принципа начисления.** Стоимость долгосрочных активов, таких как строения, следует равномерно распределять по годам, в течение которых они используются, и вычитать аккумулированную амортизацию. Такая практика является нормальной в частных компаниях, но правительства стали лишь недавно применять ее в государственном секторе. Ее реализация требует составления балансовых ведомостей государственного сектора, в которых перечислены активы государства и их оценочная стоимость. Стоимость государственных активов следует определять в соответствии с их рыночной стоимостью.
- 4.20 **Установление фиксированной нормы прибыли на инвестиции и государственные активы.** Правительства некоторых стран требуют сегодня проведения оценки инвестиций с использованием метода дисконтированных потоков денежных средств, прежде чем выделять средства из бюджета для повышения качества общественных услуг, таких как просвещение, здравоохранение и транспорт. При проведении анализа дисконтированных потоков денежных средств необходимо использовать фиксированную норму прибыли, которая может быть установлена на уровне, сопоставимом с нормой прибыли, получаемой в частном секторе. Смысл здесь заключается в том, что правительство должно инвестировать средства с эффективностью, приемлемой для частного инвестора. Поскольку правительство, в отличие от частных заемщиков, является заемщиком с небольшим риском, то существует опасность того, что инвесторы будут давать ссуды правительству, создавая дефицит инвестиций в частном секторе. Если государство решит, как было сделано в нескольких странах, что пользователи активов государства должны платить за их использование рыночную арендную плату, то тогда встает вопрос о необходимости наличия объекта как такового

в государственной собственности и о целесообразности вместо этого его аренды у частного сектора. Данный процесс представляет собой мощный стимул к достижению более высокого уровня эффективности использования земли, принадлежащей государству. Во многих странах государство будет инвестировать средства, только в том случае, если частный сектор не в состоянии делать это столь же эффективно. Данный подход укрепляет частый сектор и снижает влияние государства и издержки.

#### 4.21 **Введение независимого контроля за исполнением бюджета государства.**

В государственном секторе были разработаны стандарты финансовой отчетности, эквивалентные тем, что применяются в частном секторе. Для обеспечения их соблюдения необходим независимый аудит. Аудитом правительственных учреждений и местных правительств могут заниматься ревизионные комиссии, учрежденные центральным правительством и подотчетные ему. Аудит центрального правительства может проводить один из органов, подотчетных парламенту. Аудиторы должны иметь полный доступ к документации и к отдельным лицам. Они должны не только выявлять мошенничество, но и следить за тем, чтобы правительство соблюдало в своих расходах принцип оптимальности затрат. Для этой цели, возможно, потребуется проверять также основные показатели эффективности деятельности.

#### 4.22 **Гласность.** Предание гласности правительственных счетов, отчетов о проводимых ревизиях и отчетов лиц, руководящих правительственными министерствами и ведомствами, местных правительств содействует прозрачности и подотчетности. Аналогично частным компаниям, представляющим отчет своим акционерам, некоторые правительства требуют от учреждений государственного сектора представления отчетности для граждан и для парламента. Хотя отдельные граждане, возможно, и не в состоянии проводить оценку отчетов правительства, но сильное гражданское общество вполне в состоянии делать это.

### **НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ СОБСТВЕННОСТИ И СТОИМОСТНАЯ ОЦЕНКА ЗЕМЕЛЬ**

#### 4.23 Налог на недвижимость представляет собой ежегодный налог, взимаемый обычно с учетом капитализированной стоимости недвижимого имущества или величины арендной платы за него. В прошлые столетия налоги на недвижимость являлись наиболее важным источником поступлений в казну от национальных и местных налогов. В последнее время в результате расширения базы налогообложения относительная значимость налога на недвижимость постоянно снижается и представляет сегодня, к примеру, около 5% от налоговых поступлений в странах-членах Организации Экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Потенциальная значимость налога на недвижимость существенно выше в развивающихся странах. Он остается одним из важных источников дохода многих местных правительств. Ниже приводятся основные тенденции в области налогообложения собственности, имеющие отношение к вопросам управления.

- 4.24 **Налогообложение собственности и децентрализация.** Общеизвестно, что важное значение налога на недвижимость заключается не только в его роли в формировании доходов национального бюджета страны, но также и в качестве источника доходов местных правительств. Местные налоги на недвижимость могут представлять собой самый мощный источник автономного дохода местных правительств, и поэтому одним из чрезвычайно важных условий является возможность оказывать влияние на базу налогообложения, налоговые ставки и на полученные доходы. Прозрачность и подотчетность при использовании таких налогов на местном уровне имеют жизненно важное значение для успешного налогообложения.
- 4.25 **Избежание конфликта интересов.** Между проведением стоимостной оценки и установлением применимой ставки налогообложения не должно быть места конфликту интересов. Многие страны ввели принцип, согласно которому исключение налоговой базы и установление налоговой ставки должны быть отделены друг от друга и независимы. Стоимостная оценка недвижимости как базы налогообложения проводится оценщиками, а ее прозрачность достигается за счет обеспечения широкого доступа общественности к информации об оценочной стоимости объектов недвижимости, облагаемых налогом, а также за счет возможности обжалования результатов оценки в суде. Налоговые ставки устанавливаются, как правило, выборными политическими органами. Такое разделение полномочий должно существовать даже тогда, когда меры по установлению налоговой базы и налоговой ставки проводятся на одном и том же уровне правительства.
- 4.26 **Системы оценки и необходимость проведения переоценок.** Международные стандарты стоимостной оценки находят все более широкое применение. Оценщики должны использовать надлежащие методы и методики для получения приемлемых результатов стоимостной оценки в соответствии с нормами права. Стандартизированные системы массовой оценки недвижимости, позволяющие проводить широкомасштабные стоимостные оценки при их низкой удельной себестоимости, могут зачастую функционировать таким образом, который позволяет включать их в системы управления земельными ресурсами. Со временем ценность собственности меняется, и поэтому в законах следует предусматривать необходимость регулярного проведения переоценок.
- 4.27 **Компьютеризация.** Значительное число стран используют сегодня компьютеризированные методы массовой оценки для проведения регулярного пересмотра оценочной стоимости объектов недвижимости. В тех случаях, когда имеются оценочные навыки и достаточные специальные знания информационных технологий, уместно разрабатывать компьютеризированную систему оценки недвижимости, способную функционировать достаточно экономно. При обеспечении надлежащих гарантий качества, компьютеризация процесса стоимостной оценки стандартных объектов недвижимости должна в значительной степени предотвращать возможности коррупции при ее проведении.

- 4.28 **Практика работы.** Распространение четкой и точной информации о налогах и направлениях использования налоговых поступлений является, как было выяснено, совершенно необходимым элементом для обеспечения поддержки со стороны общественности и предотвращения злоупотреблений. Необходимо проводить оценку воздействия новых, расширенных или усовершенствованных налогов на недвижимость, чтобы выявлять потенциальное воздействие предлагаемых изменений системы налогообложения на различные целевые группы налогоплательщиков. Следует изучить вопрос о поэтапном введении налогов, например путем постепенного повышения налогового бремени, чтобы сделать налоги более приемлемыми для их плательщиков.
- 4.29 **Апелляции.** Система апелляций признана в качестве одной из важных частей налогообложения недвижимости. Она должна быть независима от ответственности за проведение стоимостных оценок. Обжалование результатов оценки следует первоначально рассматривать в разумные сроки в местной системе судов. Учитывая обычную их перегруженность, было бы целесообразно создать административный орган в качестве первой апелляционной инстанции или учредить примирительную процедуру. Система апелляций может предусматривать право подачи кассационной жалобы в более высокую судебную инстанцию.
- 4.30 **Сбор налогов** часто является одной из важных местных функций, особенно в случаях, когда все собранные налоги поступают в местный бюджет. Создание региональной или централизованной системы выставления счетов позволяет получать экономию масштаба в плане людских ресурсов и необходимой технологии. В тех случаях, когда все собранные налоги перечисляются в местный бюджет, возникает финансовый стимул к обеспечению эффективного сбора налогов на местном уровне, который отсутствовал бы на уровне центра. Если у местных правительств отсутствует возможность сбора налогов, то одно из ведомств центрального правительства может предоставлять местным правительствам услуги по сбору налогов. Необходимо внедрить надлежащий контроль качества и политику для обеспечения полного включения в налоговый перечень всей недвижимости, подлежащей налогообложению. Налогообложение собственности целесообразнее всего проводить при полной прозрачности процесса в плане того, кто платит налоги, какова сумма собранных налогов и каким образом расходуются эти средства.
- 4.31 **Мониторинг качества работы.** Учреждения, занимающиеся налогообложением и стоимостной оценкой, проводят мониторинг своей эффективности, используя средства оценки своевременности и четкости выполнения процесса работы, а также индикаторы удовлетворенности пользователей. Показатели эффективности, сопоставляемые с установленными целевыми задачами, включают: степень точности стоимостной оценки,

оперативность рассмотрения жалоб на действия по оценке недвижимого имущества, полноту и масштаб сбора налогов, область охвата других типов выполняемой работы, аудит финансовой деятельности учреждения, удовлетворенность клиентов результатами работы ведомства и удовлетворенность персонала.

## **ПРИВАТИЗАЦИЯ И РЕСТИТУЦИЯ**

4.32 Приватизация земли является одним из основных элементов радикальной перестройки социальных, экономических и политических учреждений в период перехода от системы централизованного планирования к рыночной экономике в Центральной и Восточной Европе, а также в некоторых странах Африки, Азии и Латинской Америки. Во многих переходных странах земли, подвергшиеся национализации, не приватизировались, а возвращались прежним владельцам. В других местах проводимая политика реституции привела к тому, что коренные народы стали требовать возвращения земель, отчужденных у них во времена колониального освоения этих стран. Благодаря реституции появилась возможность возвращения перемещенных людей в родные места после окончания ожесточенных конфликтов. Данная политика не всегда оказывалась эффективной. Иногда приватизация приводила к продаже активов государства по слишком низким ценам, и, в результате, государственная собственность оказывалась в руках влиятельных лиц или групп. Временами реституция носила дискриминационный характер. Последствия такой политики приводили иногда к возникновению проблем, когда земля возвращалась людям, не проявлявшим никакого интереса к работе на ней. В странах, успешно осуществляющих программы приватизации или реституции земель, накоплен значительный практический опыт руководства, который излагается ниже.

4.33 **Гибкий рынок земли.** В связи с реституцией поднимается ряд практических проблем. Во многих случаях земля передается наследникам, а не ее первоначальным владельцам. Такое положение вызывает вопросы относительно способности нового владельца работать на земле, судьбы временных владельцев, любых сделанных ими капиталовложений в недвижимость и развитие сельскохозяйственного производства на переходных этапах. Все эти вопросы можно решить при наличии активного рынка аренды; он позволил бы новым владельцам сдавать землю в аренду и нынешним временным владельцам продолжать ее использование в качестве арендаторов, не беспокоясь о необходимости изыскания средств для ее покупки. В тех случаях, когда реституция и приватизация приводили к раздробленности фермерских наделов, фермеры могли благодаря аренде увеличивать размеры и улучшать структуру своего хозяйства. В условиях, когда полная реституция невозможна, бывшим владельцам можно предлагать компенсацию в виде альтернативных участков или жилья или же наличных денег или ваучеров для приобретения другого участка земли.

- 4.34 **Структура управления земельными ресурсами** должна быть внедрена до начала процесса приватизации или реституции. Она включает в себя законодательство, обеспечивающее защиту прав частной собственности на землю и определяющее роль государства, возможные условия принудительного выкупа земель и средства урегулирования конфликтов. Необходимо обеспечить эффективное функционирование инфраструктуры и процедур, связанных с оборотом земель, таких как регистрация прав на землю. Однако внедрение эффективной системы управления земельными ресурсами в короткий срок оказалось сложной задачей для стран, в которых происходит глубокая перестройка социальных, экономических и политических учреждений. Странам необходимо создать потенциал для осуществления новых функций, а также для ведения борьбы с корыстными интересами, противящимися росту прозрачности законодательства и механизмов управления.
- 4.35 **Прозрачные и подотчетные системы.** Управление земельными ресурсами должно быть основано на законах и нормативных положениях и функционировать предсказуемым образом. Для этого необходимы прозрачные процедуры, проведение независимых аудитов и публикация счетов и аудиторских отчетов. Предложение активов, выставляемых на торги или на продажу, должно быть открыто для максимально широкого рынка.
- 4.36 **Эффективная система стоимостной оценки.** В начале переходного периода рынки земли были слабыми с незначительным числом сделок, и странам необходимо было преодолеть трудности определения рыночной стоимости недвижимости и создания потенциала в новой области управления земельными ресурсами. В рамках приватизации необходимо определять рыночную стоимость земли для получения за нее справедливой цены. В связи с реституцией возникают вопросы, следует ли скорее выплачивать компенсацию, чем возвращать первоначальный земельный надел. Если временные владельцы значительно повысили ценность земли, то они должны иметь право на получение компенсации за произведенные улучшения. Для обеспечения эффективности системы стоимостной оценки требуется наличие законов или стандартов, регулирующих определение рыночной стоимости, и приемлемых методов стоимостной оценки. Необходимо также достаточное число квалифицированных и опытных оценщиков. Рыночные цены следует регистрировать и публиковать. Оценки, произведенные частными оценщиками, должны поддаваться перепроверке для обеспечения их соответствия полной рыночной цене.

## **ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО**

- 4.37 Землеустройство, процедуры и системы контроля и мониторинга землевладения и землепользования являются важнейшими факторами, определяющими законное использование, а, следовательно, и стоимость земли. При существовании эффективного землеустройства, перспективы изменения характера землепользования могут в значительной мере воздействовать на рыночную оценку

стоимости земли. Это, возможно, является наиболее характерной особенностью сельско-городской переходной зоны, а также городских и сельских районов. Перевод сельскохозяйственных угодий в земли поселений или коммерческое использование может приводить к существенному возрастанию стоимости земли, а это, в свою очередь, порождает стимулы к злоупотреблению. Слабое руководство может создавать условия, позволяющие людям пренебрегать требованиями экологической безопасности, которые препятствуют необоснованному переводу лесных и увлажненных земель в земли сельскохозяйственного назначения, а также сельскохозяйственных земель в земли поселений. Ниже приводятся основные современные подходы, обеспечивающие надлежащее руководство землеустройством.

- 4.38 **Инициативное управления земельными ресурсами.** Лица, управляющие земельными ресурсами, играют важную роль в облегчении и легализации необоснованной передачи земель сельскохозяйственного назначения под городские нужды. Такая практика является весьма чувствительной проблемой управления земельными ресурсами, поскольку она связана с ростом доходов от использования земель. Проблемы в данном случае можно решать посредством использования прозрачного процесса землеустройства с участием землепользователей.
- 4.39 **Подготовка планов.** Приведение землепользования в порядок требует наличия соответствующих законов, регулирующих землеустройство в рамках соответствующей государственной политики, и их эффективного осуществления на основе планов и описаний, определяющих соответствующие разрешенные виды землепользования. Подготовка планов сокращает также число конфликтов, которые могут возникать в связи с расширяющимся городским развитием и другими видами хозяйственной деятельности.
- 4.40 **Участие.** Законы и планы землеустройства следует разрабатывать посредством всеобъемлющего и прозрачного процесса для поощрения и активизации механизмов всемерного общественного участия, обеспечивающих всем субъектам деятельности возможности внесения вклада в процесс землеустройства и служащих для изучения такого вклада; консультация, в ходе которой не рассматриваются мнения участников, не является консультацией. В процессах, обеспечивающих привлечение более широкого участия общественности, необходимо учитывать гендерную специфику и обращать внимание на культурные, образовательные и ресурсные трудности, с которыми могут сталкиваться женщины.
- 4.41 **Избежание конфликта интересов.** Конфликты интересов в области землеустройства сводятся к минимуму посредством обеспечения прозрачности. Все соответствующие интересы подлежат декларированию в ходе процесса планирования. Разработка плана землеустройства и его принятие в соответствии

с действующими законами и политикой должны быть отделены и независимы друг от друга и, как правило, осуществляться на различных уровнях правительства. Решения о соответствии отдельных предложений об изменении характера землепользования утвержденным планам должны быть прозрачными и открытыми для граждан, и их следует принимать посредством надлежащих технических и политических механизмов принятия решений на уровнях, соответствующих масштабу той или иной хозяйственной деятельности. В обязательном порядке следует внедрять механизмы, обеспечивающие декларирование интересов.

- 4.42 **Апелляция и балансирование интересов.** У заинтересованных сторон должна существовать в рамках соответствующей государственной политики и законов возможность апелляционного обжалования утвержденных проектов землеустройства и отказов выдавать разрешения.
- 4.43 **Мониторинг качества работы.** Контроль землеустройства влияет на предложении земель на рынке для определенных видов использования. Поэтому работа местных правительств и других ведомств, отвечающих за землеустройство, зачастую подвергается мониторингу с целью определения эффективности их работы. В число индикаторов эффективности включено время, затраченное на принятие решений.

### **ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ**

- 4.44 Обеспечение эффективности управления земельными ресурсами требует услуг целого ряда специалистов. Некоторые специалисты, такие как юристы и бухгалтера, работают во многих отраслях экономики, другие же, такие как землеустроители и оценщики, трудятся только в сфере управления земельными ресурсами. Профессионализм означает значительную свободу действий и способность суждения. Оценщики, например, обладают свободой действий в выборе земельных участков в качестве эталона для сравнения с целью установления рыночных цен и в определении необходимых корректировок. Строгий надзор за их работой обеспечивать достаточно сложно. Надежды возлагаются обычно на то, что специалисты будут соблюдать кодекс норм поведения. Они между тем вполне могут воспользоваться своим положением для извлечения личной выгоды. Клиенты также могут оказывать на них давление или предлагать им стимулы с целью получения благоприятных результатов.
- 4.45 Страны применяют целый ряд способов улучшения руководства профессиональными услугами. Особо важное значение это имеет в областях, в которых развитие управления земельными ресурсами как профессии представляет собой относительно новое явление, например, в странах,

где управления земельными ресурсами было перестроено с целью обслуживания граждан и рынков, а не централизованно планируемой экономики. В число таких усовершенствований входит следующее.

- 4.46 **Установление стандартов образования и повышения квалификации.** В соответствии с данными стандартами определяется, кто именно может выступать в качестве специалиста. Стандарты определяют уровень образования, считающийся необходимым, а также конкретные знания и навыки, которыми должен обладать специалист, и способы их оценки. В такие стандарты следует включать аспекты этики и профессионального поведения, а также технические навыки. Устанавливаются, кроме того, стандарты поддержания профессионального уровня в течение всей трудовой жизни путем постоянного профессионального развития. Выполнение стандартов может обеспечивать правительство или одна из профессиональных ассоциаций. Во многих странах специалисты должны также сдавать квалификационный экзамен перед началом работы или вступлением в профессиональную ассоциацию.
- 4.47 **Установление стандартов профессиональной деятельности.** Стандарты касаются методов, применяемых специалистами. В стандартах проведения стоимостной оценки, например, должны быть определены методы замера строений, методы проведения стоимостной оценки определенного типа собственности и методы проведения стоимостной оценки специального назначения. Специалисты, не соблюдающие стандартов в своей работе, могут быть привлечены к ответу перед судом за халатность или подвергнуться дисциплинарному взысканию со стороны профессиональной организации. В некоторых странах профессиональные организации требуют, чтобы их члены имели страховку профессиональной ответственности для выплаты адекватной компенсации клиентам, успешно доказавшим факт халатных действий.
- 4.48 **Установление этических стандартов для специалистов.** В этических кодексах устанавливаются стандарты поведения специалистов. Такие стандарты охватывают, например, вопросы условий, в которых работают специалисты. В них также определяются ситуации, в которых специалист не должен предпринимать никаких действий, так как они могут выглядеть не беспристрастными. В кодексах устанавливаются границы поведения в частной жизни, нарушение которых может повлечь за собой неприятные последствия для клиентов, например, банкротство или жульничество.
- 4.49 **Обеспечение процесса контроля.** Такой процесс позволяет проверять оценку, сделанную специалистом, сопоставляя ее с оценками других специалистов. Например, налогоплательщики могут обжаловать оценки, и тогда данные, которыми оперировали их оценщики, можно сверить с данными правительства посредством судебной процедуры. Точно так же лица, чья земля отчуждается,

могут обжаловать оценки, на основании которых выплачивается компенсация. Таким образом, правительство не располагает монополией на проведение стоимостных оценок, но несет ответственность в рамках судебной процедуры. Процессы и методы, применяемые специалистами, могут подвергаться коллегиальной оценке, т.е. проверке выполненной работы независимыми внешними специалистами.

## **УПРАВЛЕНИЕ ТРАДИЦИОННЫМИ ФОРМАМИ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

4.50 Усилия по совершенствованию управления земельными ресурсами фокусируются главным образом на учреждениях, функциях и услугах официального сектора. Вместе с тем все шире признается важность укрепления учреждений, действующих на основе традиционного права. По сути, аналогичные проблемы руководства могут существовать и в учреждениях, ведающих вопросами традиционного землевладения и землепользования, и в системах управления земельными ресурсами на основании закона. Избираемые по обычаям руководители, которые зачастую являются хранителями земельных прав, могут поддаваться на подкуп, когда коммерческие интересы и изменяющаяся экономика начинают затрагивать местные обычаи. Вместо предоставления земли за символическую плату молодым членам общины, как того могут требовать обычаи, руководители могут прельститься возможностью продажи земли посторонним людям. Владельцы вторичных прав, таких как права на фруктовые деревья или на сбор дров, особенно уязвимы, так как их права могут быть погашены без выплаты владельцам какой-либо компенсации. В число достигнутых в некоторых странах улучшений руководства традиционными землями, право пользования, которыми основано на обычаях, входят следующие.

4.51 **Обеспечение правового признания традиционных прав на землю.** Многие страны, и в частности в Африке, обеспечили традиционным правам такой же правовой статус, какой придан другим официально признанным правам на землю. Это привело, например, к тому, что за принудительно отчуждаемые традиционные земли может теперь выплачиваться компенсации. Легализация традиционных прав землевладения и землепользования обеспечивает возможность усиления прозрачности и контроля процесса управления традиционными землями. Без правового признания традиционные системы землевладения и землепользования могли оказаться маргинализированными в конкурентной борьбе с коммерческими интересами, охраняемыми законом. Такое правовое признание может потребовать внесения поправок в законодательство, например, в право о недрах, чтобы предотвращать конфликты между интересами, признанными законом, и интересами, основанным на обычаях, из-за доступа к земле и к другим природным ресурсам.

- 4.52 **Определение границ и обязанностей, относящихся к традиционным землям.** Установление границ и регистрация общинных земель, право пользования, которыми основано на обычаях, обеспечило их официальное признание и позволило общинам использовать законные средства для отстаивания своих претензий на свои земли, защищая их от посягательств других субъектов. Необходимо урегулировать все противоречащие друг другу претензии неформальных органов власти на одни и те же земельные участки. Возможно, потребуется разграничить обязанности неформальных органов власти и центральных и местных правительств.
- 4.53 **Повышение качества учета земель.** Благодаря расширению возможностей ведения и поддержания учета распределяемых земель сократилась вероятность выделения одного и того же земельного участка разным лицам. Картографирование общинных земель позволяет выявлять земли, которые следует резервировать для передачи новым домохозяйствам. Создание и поддержание финансовой отчетности, связанной со сделками с земельными участками, представляет собой важный шаг на пути к установлению контроля.
- 4.54 **Способность ведения переговоров с внешними инвесторами.** В некоторых странах считается, что традиционные земли принадлежат государству. Это приводит к тому, что общины полностью или частично теряют доступ к таким землям, когда инвесторам удастся получить концессию на землю непосредственно от государства. Данная проблема решается путем предоставления общинам возможностей ведения переговоров с инвесторами, что позволяет осуществлять коммерческое развитие сельского хозяйства таким образом, при котором люди не лишаются своих традиционных прав. Общинам следует обеспечивать возможности развития экспертных знаний для достижения силового баланса на переговорах.
- 4.55 **Участие в городском развитии.** Одной из особенностей большинства развивающихся стран является рост урбанизации, и городские районы, особенно в Африке, расширяются, занимая соседние земли, пользование которыми основано на обычаях. В некоторых странах местные правительства сотрудничают с руководителями, избираемыми по обычаям, с тем, чтобы увязывать перевод сельскохозяйственных земель под городские нужды с обеспечением инфраструктуры.
- 4.56 **Совершенствование законодательно-правовых основ.** Хотя формальное управления земельными ресурсами большей частью, возможно, не затрагивает традиционного землевладения и землепользования, но последнее нередко становится объектом судебных решений. Некоторые решения могут вступать в конфликт с другими правилами или законодательными нормами. Совершенствование законодательно-правовых основ путем урегулирования

конфликтов или устранения несоответствий сокращает возможности групп влияния истолковывать традиционное право таким образом, который позволял бы им присваивать себе чужие земли.

## **РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ**

- 4.57 Существует широкий консенсус относительно выгод функционирующей системы управления земельными ресурсами для развивающейся страны, о чем свидетельствуют многочисленные национальные проекты в этой области, реализованные при поддержке многосторонних и двусторонних доноров. Однако лишь совсем недавно было признано, что в современном проекте, касающемся управления земельными ресурсами, следует также уделять внимание аспекту совершенствования руководства. Это одинаково актуально для проектов, связанных с системами управления земельными ресурсами на основании закона, а также традиционного землевладения и землепользования. Ниже приводятся вопросы руководства, признанные актуальными в контексте реализации проектов, касающихся землевладения и управления земельными ресурсами.
- 4.58 **Внимание на воздействие.** Вопросы руководства решать не просто. Правительства и доноры стремятся избежать политических рисков, связанных с руководством, и концентрировать внимание на технических решениях, которые дают возможность относительно полно контролировать затраты и выгоды. Правительствам и донорам необходимо мужество и реализм. Решение проблем руководства требует признания проблем и готовности оказывать поддержку принимаемым правительствами мерам реагирования. Привлечение к проекту недееспособного учреждения может быть единственным способом создания стимулов для перемен. Однако проблем лишены лишь немногие из потенциальных целевых задач проектов. Важное значение имеет формулирование цели, которая может быть достигнута только в условиях грамотного руководства и является недостижимой при слабом руководстве. Однако поддержка, оказываемая плохо руководимым учреждениям, регулирующим вопросы землевладения, не должна быть безграничной.
- 4.59 **Фактическое значение имеет главным образом общее воздействие.** Если существует реальная возможность повышения качества руководства, то стоит попытаться сделать это. В современные проекты, касающиеся управления земельными ресурсами, включен компонент ориентации на добросовестное руководство. Техническое оснащение системы управления земельными ресурсами, страдающей от слабого руководства, не принесет, скорее всего, почти никакой выгоды обществу. С технического подхода необходимо начинать только в тех случаях, когда учреждение располагает незначительным техническим потенциалом, но долгосрочные усилия требуют мужества для решения сложных вопросов и ведения борьбы с корыстными интересами.

Правительства и доноры должны также мужественно выявлять проблемы узурпации государством органов управления земельными ресурсами, несмотря на то, что попытки решения проблем должны возглавлять местные сторонники, преданные идее перемен.

4.60 **Координация и этика.** Ни в коем случае нельзя допускать, чтобы разработка и реализация проектов усугубляли проблемы руководства. Руководство может быть ослаблено, если разработка и реализация проекта будут осуществляться без надлежащей координации с другими национальными и международными участниками в этой же области. Отсутствие координации может давать группам влияния возможность "торговли" с донорами. Некоторые проекты, вместо того, чтобы служить интересам данной страны и ее общества, могут предназначаться скорее для служения принципам развития донора или интересам внешних сторон проекта. Проекты, финансируемые разными донорами, могут предназначаться для оказания поддержки одному и тому же учреждению, но преследовать при этом противоречивые цели; и наоборот, различные доноры могут оказывать поддержку конкурирующим учреждениям в выполнении частично совпадающих обязанностей. Кроме того, может быть плохо организована координация осуществления донорских проектов, предназначенных для оказания поддержки разным, но взаимосвязанным секторам. Ответственность за обеспечение координации должно нести правительство страны-получателя помощи, но в случаях слабого руководства возможности такой координации могут быть ограничены, поэтому часть ответственности должна лежать на донорах. Выбор стороны-исполнителя и других агентов может быть сделан отнюдь не на основе наиболее подходящих кандидатур, отобранных по объективным критериям, а под влиянием незаконных или неэтических стимулов или политических соображений. Правительства и доноры должны требовать от всех сторон, участвующих в их проектах, соблюдения высочайших этических норм.

4.61 **Переход от проектов к программам.** Акцент донорской помощи в земельном секторе медленно смещается с отдельных проектов к комплексным секторальным программам, в рамках которых функции, вклад и ответственность четко распределены между донорами и получателями помощи и известны всем сторонам. Для достижения успеха необходимо обеспечение общей цели, долгосрочной приверженности сторон, активной причастности общественности на местах, широкого участия субъектов деятельности и хорошего управленческого потенциала на местах.

4.62 **Мониторинг качества работы и результативности.** В качестве позитивного момента следует отметить проведение более активного и качественного мониторинга проектов с целью выявления результативности и деятельности внутреннего руководства. Оценка качества работы должна строиться

на изучении ряда параметров - от непосредственного воздействия до общих вопросов развития. Следует вести борьбу с выявленными недостатками в руководстве и корректировать неудачные подходы. Проект должен служить примером добросовестного руководства и источником распространения передового опыта по всей стране.



## **5. Практические меры по совершенствованию руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами**

- 5.1 Государственные учреждения и частные компании сталкиваются с одинаковой проблемой, суть которой состоит в том, чтобы запрещать служащим получать личные выгоды в ущерб общественности или акционерам. Многие из методов, применяемых в частных компаниях, работают, как выясняется, и в государственном секторе. Методы совершенствования руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами редко предназначены исключительно для этой системы, и опыт, накопленный в иных сферах, может помочь в разработке надлежащей практики.
- 5.2 Кое-кто будет, вероятно, противиться внедрению изменений в руководство. Поведение таких людей может быть обусловлено личными интересами, например, нежеланием терять выгоды, получаемые от коррупции. Было бы, однако, неправомерно характеризовать любое сопротивление переменам как стремление к личной выгоде или желание сохранить возможности использования коррупции. Подобное сопротивление может также быть результатом страха перед неизвестностью. Попытки навязать изменения только сверху успехом, очевидно, не увенчаются. Преобразование руководства очень редко оказывается возможным путем проведения реформы на одном лишь участке деятельности. Важно, однако, приступать к такому преобразованию на отдельных участках, где успех может быть достигнут относительно легко, чтобы дать импульс к переменам.
- 5.3 Меры, предлагаемые в настоящей главе, являются эффективными только при наличии в обществе грамотного руководства и соблюдении его принципов. Лучше всего они, очевидно, работают в обществе, в котором реально достигаются результаты совершенствования руководства обществом в целом. В некоторых странах стандарты руководства настолько низкие, что совершенствование руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами вряд ли окажется возможным без радикального реформирования правительства. Если правительство не привержено принципам демократии, господства права и правам человека, то добиваться совершенствования руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами будет очень трудно. Однако проведение работы, нацеленной на достижение более высоких стандартов руководства управления земельными ресурсами, может представлять собой один из способов совершенствования руководства в недееспособном обществе.

## **ВНЕДРЕНИЕ СТРУКТУРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ**

- 5.4 **Использование органов по борьбе с коррупцией и информаторов.** Антикоррупционные группы помогают искоренять коррупцию путем проведения расследований. Они могут действовать упреждающе, предотвращая коррупцию, например, с помощью кодексов поведения. Доказать нарушение кодекса легче, чем доказать коррупцию, и коррумпированные лица могут и в этом случае понести наказание. В кодексах излагаются правила, регулирующие принятие подарков - в форме гостеприимства или в иной форме - должностными лицами и политическими деятелями. Доказательства совершенных нарушений зачастую предоставляют сотрудники штата, называемые иногда "информаторами". Практика показала, что обеспечение защиты информаторов является одним из важных аспектов антикоррупционной политики.
- 5.5 **Разработка эффективных механизмов заключения договоров.** Одной из областей, в которых коррупция распространена чрезвычайно широко, является заключение государственных контрактов. В число средств предотвращения коррупции входит более широкое оповещение о потенциальных контрактах. Возможности должностных лиц пристрастно отбирать коммерческие компании для включения в перечень утвержденных подрядчиков можно ограничивать путем эффективной формализации требований допуска и обеспечения надежных механизмов подачи апелляций для тех, чьи кандидатуры были отклонены. Наличие строгих правил, определяющих положения и условия, предотвращает влияние на процесс заключения контрактов в пользу определенных компаний. Открытые процедуры одинаковым образом обеспечивают всем компаниям возможность рассмотрения их конкурсных предложений. В число таких процедур входит установление точных сроков и места представления и вскрытия конкурсных предложений, что лишает чиновников возможности игнорировать нежелательные для них конкурсные предложения или информировать подрядчиков, которым они благоволят, о ценах, предложенных другими подрядчиками. Государственные учреждения могут при желании публиковать извещения о принятии условий подряда и результаты проведенной оценки в целях повышения прозрачности и усиления конкуренции.
- 5.6 **Пакт прозрачности.** Практика заключения государственных контрактов улучшилась благодаря пактам прозрачности, разработанным организацией Трансперанси Интернешнл. Они представляют собой соглашения между учреждением и участником тендера о заключении государственного контракта. В каждом таком пакте излагаются права и обязанности, состоящие в том, что ни одна из сторон не будет заниматься взяточничеством и установит систему мониторинга, обеспечивающую проведение независимого надзора и контроля.
- 5.7 **Смещение акцента внимания на граждан.** Одним из наиболее важных преобразований в некоторых странах стал рост уважения к клиентам

в государственном секторе. В уставах потребителя излагаются стандарты обслуживания, которые будут обеспечиваться клиентам. Для измерения результативности соблюдения стандартов используются ключевые индикаторы эффективности. Система рассмотрения жалоб и работники контролирующих организаций помогают удовлетворять жалобы граждан на плохое обращение с ними или на нарушение устава потребителя. Внедрение конкуренции в государственный сектор посредством таких механизмов, как угроза заключения договоров на обслуживание с частным сектором, заставляет чиновников стремиться к повышению стандартов обслуживания.

### **УСТАНОВЛЕНИЕ СТАНДАРТОВ ОБСЛУЖИВАНИЯ**

- 5.8 Слабое руководство преуспевает в условиях нечетких стандартов обслуживания, как, например, отсутствия четких указаний относительно сроков и результатов выполнения процедур. В отсутствие обязательных стандартов ничто не сдерживает неэффективность, а это создает, в свою очередь, условия для взяточничества, коррупции и фаворитизма. Установление стандартов снижает возможность возникновения нарушений. Надежность, качество и результативность руководства можно повысить с помощью введения стандартизации и уточнения спецификаций. Упрощение процедур может сократить возможности требований неформальных платежей.
- 5.9 Введение стандартов обслуживания является одним из важных элементов смещения акцента внимания с производителя на клиента. Важное значение имеет язык общения. Обращение "клиент" к людям, которые пользуются услугами органов управления земельными ресурсами для регистрации сделки, получения разрешения на изменение характера землепользования или справки о налоговой оценке, придает им особый престиж. Он означает, что именно клиент, а не чиновник должен остаться довольным. Существующее отношение и поведение должностных лиц объясняется, возможно, тем фактом, что у людей обычно нет иного выбора, кроме как пользоваться услугами органов управления земельными ресурсами из-за полного отсутствия конкуренции. Учреждения, управляющие земельными ресурсами должны, однако, обращаться с гражданами с той же заботой и вниманием, какими окружают клиентов коммерческие предприятия на конкурентном рынке. Установление стандартов обслуживания должно сопровождаться проведением программ подготовки кадров, нацеленных на формирование и укрепление позитивного отношения к клиентам среди должностных лиц.
- 5.10 В качестве первого шага следует установить стандарты по всем элементам предоставляемого обслуживания. Они разрабатываются на основе целей и задач учреждения и его предназначения. Стандарты обслуживания не должны быть статичными, их можно со временем повышать. Стандарты снижают свободу действий чиновников, лишая их возможности изменять стоимость или качество услуг. Стандарты времени, отводимого на обработку сделок,

не дают чиновникам особых возможностей требовать взятки за ускорение процесса или наказывать тех, кто не платит таких взяток. Стандарты обслуживания относятся ко всем сотрудникам и лишают чиновников возможности проявлять фаворитизм или дискриминацию. Целевые задачи органов управления земельными ресурсами могут, например, включать:

- оплату гражданами оказываемых услуг;
- сведение к минимуму ошибок при регистрации;
- определение максимального срока обработки регистрационных документов;
- число вопросов, на которые следует давать ответ в конкретно установленный срок;
- число жалоб, подлежащих удовлетворению в конкретно установленный срок.

- 5.11 Стандарты следует предавать гласности, без чего они не смогут заслужить доверия. Органы управления земельными ресурсами должны публиковать и распространять информацию об уровне обслуживания, который они обеспечивают клиентам. Стандарты можно помещать на досках объявлений в комнатах ожидания, в Интернете или сообщать о них по телевидению, радио или в газетах.
- 5.12 Стандарты не будут иметь особой ценности, если не проводить мониторинга их соблюдения. Учреждения, ведающие земельными ресурсами, и их клиенты должны знать, соблюдаются ли они в действительности. Мониторинг результативности работы можно проводить различными способами. Один подход состоит в проведении мониторинга трудового процесса, например, времени, которое занимает регистрация прав на землю. С помощью опроса клиентов можно проводить оценку опыта обращения клиентов в службу (текстовая вставка 4). Системы можно проверять с помощью людей, выдающих себя за обычных клиентов, но на самом деле работающих в организации и занимающихся мониторингом обслуживания. Некоторые методы мониторинга могут быть менее сложными для персонала. На начальном этапе можно использовать не столь жесткие методы, например, проведение мониторинга трудового процесса. Когда стандарты получают широкое признание персонала, можно ввести другие методы, такие как запись и анализ телефонных разговоров. За выполнение целевых задач персонал можно поощрять вознаграждениями и премиями.
- 5.13 Специфические проблемы могут быть выявлены путем мониторинга жалоб. Клиентам следует предлагать разные способы сообщения о проблемах, например, ящики для жалоб в помещениях органов управления земельными ресурсами, письма, электронные сообщения и телефонные линии. Система подачи жалоб должна быть прозрачной, без чего она не сможет завоевать доверия. Организация должна публиковать информацию о получаемых жалобах и о принятых мерах. Доверие общественности может укрепляться за счет существования независимого надзора за системой и наличия возможности

## ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4

**ОПРОСЫ КЛИЕНТОВ**

Опросники клиентов могут включать такие графы, как время обслуживания клиентов, число посещений службы, потребовавшихся клиентам для окончательного оформления сделки, удовлетворенность клиентов и расходы, как в плане официальных сборов, так и неформальных платежей, связанных с получением услуг.

К опросам можно привлекать целевые группы потребителей. Они особенно полезны в случаях существования групп клиентов, регулярно пользующихся услугами. Например, юристы и ипотечные банки пользуются земельным кадастром гораздо чаще, чем средний землевладелец.

Мониторинг качества работы можно проводить, например, путем записи и анализа телефонных разговоров. Если это делается, то и клиенты, и персонал должны быть осведомлены о такой возможности.

передавать жалобы работнику, контролирующей организации для их независимого рассмотрения или в арбитраж, если клиент неудовлетворен результатом рассмотрения. Если жалоба оказывается обоснованной, то истцу может быть выплачена компенсация. Штатных сотрудников следует поощрять, чтобы они сообщали о проблемах, используя "горячие" телефонные линии и внутренние системы подачи жалоб. Они, по всей вероятности, будут охотней сообщать о проблемах в области обслуживания, если будет создана среда, в которой людей не обвиняют друг друга в недочетах, а вместо этого поощряют персонал совместными усилиями улучшать системы обслуживания.

- 5.14 Сравнение контрольных показателей эффективности учреждения с данными других аналогичных организаций может помочь выявлению его достоинств и недостатков. В результате такого сравнения могут быть выявлены аспекты, которые требуют улучшения. Сопоставление работы чиновников с деятельностью их коллег помогает выявлению передового опыта, подходящего для перенимания. Организации в большинстве случаев неохотно делятся данными о результативности своей работы, но эту проблему можно решить, если поручить сравнение контрольных показателей пользующейся доверием третьей стороне. В некоторых странах сравнение контрольных показателей эффективности работы государственных служб и местных правительств проводится национальными контрольно-ревизионными управлениями. В такой среде публикацию результатов сравнения контрольных показателей можно

использовать в качестве стимула к повышению результативности работы, поскольку, таким образом, выявляются плохо работающие организации, а передовые методы более прозрачно выявляются в качестве модели для подражания.

- 5.15 В случаях несоблюдения стандартов следует принимать эффективные меры. Анализ осуществления целевых задач позволит выявлять проблемы с выполнением сотрудниками своих функций. Необходимо наметить корректирующие меры по повышению эффективности их деятельности. В процесс выявления проблем и их решения следует вовлекать широкий круг сотрудников. В группы, рассматривающие вопросы качества, необходимо включать сотрудников разных уровней и секторов организации, а также постоянных клиентов. Вовлечение различных субъектов деятельности поможет определять восприятие ими стандартов качества, факторы, воздействующие на него, и способы изменения восприятия.

### **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМ И ПРОЦЕССОВ**

- 5.16 Достижение стандартов обусловлено планированием и реализацией. Следует четко определить процессы, для которых требуется разработка стандартов. В стандарте управления качеством ИСО 9001 отмечается, что организация может функционировать эффективно только тогда, когда она выявляет многочисленные взаимодействующие процедуры и процессы и управляет ими. Конечные продукты одного процесса зачастую являются исходным материалом для следующего. Хаотичные и нечеткие процессы обеспечивают питательную среду для недобросовестной практики, в которой такую практику трудно отслеживать. Если сделки не документируются должным образом, то факты недобросовестной практики выявлять, скорее всего, невозможно.
- 5.17 Важно обеспечивать признание среди руководства ответственности за повышение качества и приверженности этому делу. Добиться такого признания вряд ли можно, если влиятельные группы интересов будут использовать учреждения управления земельными ресурсами в собственных целях. Если руководство не признает своей ответственности, то младшие сотрудники лишаются практически всех возможностей контроля за недобросовестной практикой.
- 5.18 Управление земельными ресурсами состоит из серии процессов. У каждого процесса есть свой владелец, отвечающий за этот процесс. Проведение анализа серии процессов управления позволяет выявлять, какие из них функционируют хорошо, а какие - нет. Процессы могли быть начаты десятилетия назад и никогда не подвергаться контролю, несмотря то, что их условия могли быть изменены или процесс был разбит на этапы с целью расширения возможностей для коррупции.

Упрощение серии процессов управления сокращает издержки и повышает эффективность, а также содействует совершенствованию руководства, снижая возможности для коррупции.

- 5.19 Ответственность за процесс управления может быть разделена между несколькими учреждениями. Одно учреждение может обеспечивать исходный материал для другого, чьи конечные продукты могут, в свою очередь, быть исходным материалом для третьего учреждения. Каждая управленческая операция способна снижать эффективность и открывать возможности для волокиты и вымогания у клиента неформальных платежей для ускорения процессов. Устранению волокиты в оформлении сделок поможет улучшение сотрудничества между учреждениями. Эффективность, взаимодействие и обслуживание могут быть в значительной мере повышены путем создания единого учреждения комплексного обслуживания, работающего на основе принципа "одного окна" и позволяющего клиентам решать все необходимые вопросы и получать документы в одном учреждении.
- 5.20 Упрощение и консолидация процессов управления могут потребовать проведения существенной переподготовки персонала, чтобы люди могли справляться с новыми обязанностями. Улучшение стандартизации и использование таких инструментов, как информационные технологии, позволят передавать большую часть работы, как, например, проверка информации в заявках на передачу земли, конторским служащим, работающим под руководством дипломированных регистраторов или землеустроителей.
- 5.21 Несколько несложных изменений могут значительно улучшить эффективность и руководство. Например, внедрение концепции "отдела обслуживания клиентов/служебного отдела" в учреждениях, регистрирующих земельные сделки, не потребует изменений в законодательстве и политике, хотя понадобится частично перестраивать служебные помещения.

### **СОЗДАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА**

- 5.22 Суть добросовестного руководства в сфере управления земельными ресурсами состоит в эффективности, компетентности и способности реагировать на свое окружение. Оно не может существовать в условиях, недостаточных для предоставления услуг. Создание потенциала требует адекватного инвестирования средств в людские ресурсы, подготовку кадров и повышение квалификации персонала, а также в технические ресурсы, включая здания и оборудование.
- 5.23 Адекватность людских ресурсов означает, что персонал обладает нужными навыками и компетенцией и что ему обеспечивается соответствующее повышение квалификации. Такое положение должно существовать на всех уровнях организации. Не достаточно лишь обучить юристов навыкам

подтверждения регистрации передачи земли, а землеустроителей - навыкам составления кадастровых карт. Необходимо обеспечивать наличие необходимых навыков у каждого сотрудника на любой должности. Например, люди, работающие в отделе обслуживания, должны обладать навыками заботы о клиентах, чтобы надлежащим образом отвечать посетителям и проявлять внимание к их нуждам. Следует внимательно относиться к тому, чтобы квалифицированные сотрудники не стремились менять место работы и поддерживать мораль на высоком уровне. Обеспечение долговременных результатов требует непрерывного улучшения национальной системы образования, выпускающей специалистов, способных отвечать требованиям реформированных учреждений.

- 5.24 Научно обоснованное управление земельными ресурсами требует эффективного применения адекватных технических ресурсов. Нужное оборудование должно быть внедрено, установлено надлежащим образом, и содержаться в исправности, для чего необходимо обеспечивать непрерывное инвестирование средств и избегать установки одноразового оборудования для какого-либо отдельного проекта или программы помощи. Компьютеры следует заменять до того, как они устаревают. Оборудование изнашивается, и поэтому в бюджетах необходимо предусматривать его замену или совершенствование.
- 5.25 Вопрос адекватных технических ресурсов не ограничивается оборудованием. Надлежащим образом должны быть оснащены также помещения. Необходимо обеспечивать безопасное хранение документов, и не держать документы в зданиях, где они могут приходиться в негодность. Следует регулярно выполнять резервное копирование документов, чтобы можно было восстанавливать систему в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Энергосистемы, обеспечивающие работу оборудования и каналов передачи данных, должны функционировать бесперебойно. Персоналу должны быть предоставлены адекватные помещения для работы и комнаты отдыха. Интерьер помещений, в которые имеют доступ посетители, должен быть удобным и одновременно придавать помещению деловой характер. Помещения должны быть безопасными, чтобы обеспечивать защиту персонала, оборудования и также посетителей.

### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ**

- 5.26 Создание потенциала требует стабильного финансирования. Денежные ресурсы необходимы для закупок оборудования, повышения квалификации персонала и покрытия ежедневных эксплуатационных расходов. Хорошее моральное состояние персонала имеет исключительно важное значение, и для его поддержания необходимо своевременно оплачивать работу служащих, а их оклады должны отражать рыночный уровень заработной платы. Заработная плата персонала должна соответствовать его квалификации и опыту. Одна из глубинных проблем возникает в результате того, что

сотрудникам становится трудно прокормить свои семьи и обеспечивать их жильем, медицинским обслуживанием и возможностью учебы, вследствие низкой или нерегулярно выплачиваемой заработной платы. Лица, вынужденные работать с ограниченным или неадекватным оборудованием или в плохих помещениях, не заинтересованы в том, чтобы улучшать качество руководства. Ни одну из данных проблем невозможно решить без наличия адекватных и устойчивых финансовых ресурсов.

- 5.27 Управление земельными ресурсами можно финансировать различными способами. Некоторые функции, такие как сбор земельного налога, следует финансировать из государственного бюджета. Другие функции и системы можно финансировать за счет взносов пользователей, например, за подачу заявок на регистрацию земли или изменение характера землепользования. Услуги можно обеспечивать за счет взносов пользователей на условиях полной оплаты по себестоимости или при частичном возмещении издержек. Взносы пользователей следует периодически пересматривать и, возможно, снижать их по мере повышения эффективности.
- 5.28 Управление земельными ресурсами в государственном секторе обеспечивается по традиции правительственными ведомствами. Относительно недавно органы управления земельными ресурсами в некоторых странах были перестроены в независимые государственные учреждения. В качестве самофинансируемых учреждений им удастся мобилизовать финансовые ресурсы для оплаты эксплуатационных и инвестиционных расходов, обеспечивая при этом конкурентные оклады, которые мотивируют персонал и исключают необходимость дополнять свою заработную плату взятками. Таким образом, учреждениям удастся преодолевать препятствия, вызванные тем, что заработную плату в государственном секторе устанавливают регулирующие органы, которые контролируют всю государственную службу и лишают тем самым отдельные государственные ведомства возможности предлагать служащим привлекательную заработную плату. Самофинансируемые учреждения могут повышать заработную плату и выплачивать премии за качественную работу персонала по мере получения прибыли в результате улучшения работы. Правительства должны контролировать уровень сборов за услуги данных учреждений, чтобы обеспечивать финансовую приемлемость таких платежей и не допускать их превращения в монопольную прибыль учреждений. Функции мониторинга учреждения могут быть переданы правительством какому-либо ведомству, которое должно включать компетентных специалистов.
- 5.29 Еще одним новшеством являются смешанные частно-государственные партнерства. Например, заключение договора с частной компанией на разработку и обслуживание компьютеризированной системы регистрации прав на землю. Учреждения, изучающие варианты создания внутреннего

потенциала для управления технологиями связи и передачи информации или для передачи такого управления на внешний подряд, должны тщательно проверить осуществимость всех вариантов в плане стабильности и безопасности, необходимых для работы с данными и с системами. Текущую работу, как, например, кадастровая съемка, зачастую выполняют лицензированные землеустроители из частного сектора, а роль администраторов в государственном секторе ограничивается утверждением качества работы. Вариант проведения кадастровой съемки частным сектором особенно пригоден в тех случаях, когда профессию землеустроителя еще предстоит создать или модернизировать. Заключение контрактов является щекотливым аспектом деятельности частно-государственных партнерств. Оповещение, отбор подрядчиков и утверждение работ должны быть прозрачным процессом, а лица, отвечающие за этот процесс, должны отчитываться за свои решения.

### **РАЗРАБОТКА КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ**

- 5.30 Кадровая политика охватывает все аспекты найма людей на работу. Органы управления земельными ресурсами должны обеспечивать наличие у персонала надлежащих навыков и стимулов работы. Для обеспечения найма на работу людей с нужными навыками и компетенцией организации должны составлять соответствующие квалификационные требования, излагая в них задачи каждого отдельного лица и навыки, квалификацию и опыт, необходимые для выполнения должностных обязанностей. Сотрудников следует нанимать с учетом заслуг кандидатов, а сам процесс набора должен быть прозрачным. Для обеспечения прозрачности необходимо осуществлять контроль в процессе набора персонала. При найме людей на работу не должно быть места фаворитизму и семейственности. Процесс должен быть недискриминационным, по отношению к кандидатам не допускается ни благоприятствование, ни дискриминация, например, по гендерному, этническому, религиозному, региональному, возрастному признаку или по признаку политической принадлежности или инвалидности. Аналогичные соображения следует применять к продвижению и вознаграждению персонала. Учреждение по управлению земельными ресурсами, которое заявляет, что оно обеспечивает своим клиентам справедливое и прозрачное обслуживание, должно применять те же принципы к своему персоналу: не заслуживает никакого доверия та организация, которая бравирует своим недискриминационным обращением с клиентами и не обращается таким же образом со своими служащими.
- 5.31 Положения и условия приема людей на работу должны содействовать эффективному выполнению функций. В такой политике следует учитывать вопрос заработной платы, а также другие льготы, связанные со здравоохранением, беременностью и выходом на пенсию, и, возможно, с такими областями, как образование и жилищные условия. Политика

- вознаграждения должна строиться на основе заслуг кандидатов, быть прозрачной и недискриминационной. Предположительно, должны существовать прозрачные и объективные системы оценки персонала, контроля эффективности работы и совершенствования подготовки служащих. Планируемые нормы работы должны быть выполнимыми.
- 5.32 Эффективно управляемые организации постоянно проводят анализ своих потребностей в профессиональных знаниях и квалификации служащих. Они регулярно организуют переподготовку кадров в целях совершенствования их компетенции, а также обеспечения возможностей личного развития. Обеспечение возможностей для личного развития является хорошим способом удержания и мотивации сотрудников. Кроме совершенствования технических навыков, профессиональная подготовка может преследовать цель воздействия на поведение сотрудников с тем, чтобы прививать им ценности организации и корпоративную культуру.
- 5.33 В условиях работы предусматриваются также способы оказания содействия со стороны персонала формированию политики внутри своей организации и способы информирования сотрудников. Следует поощрять каждого штатного сотрудника предлагать идеи по улучшению работы. Персоналу необходимо обеспечивать возможности работы группами, чтобы улучшать обслуживание. С помощью обследования персонала можно выяснять мнения людей по таким вопросам, как заработная плата, условия работы, возможности повышения квалификации, медицинское обеспечение, безопасность, разнообразие в работе и равные возможности.
- 5.34 Сотрудникам должны быть обеспечены возможности развития карьеры и профессионального роста, который позволит им выполнять более ответственные функции. Люди могут работать некоторое время в разных отделах учреждения по управлению земельными ресурсами, чтобы ознакомиться с разными аспектами его работы. Ротация персонала может также содействовать пресечению недобросовестной практики.
- 5.35 В кадровой политике следует учитывать вопросы наложения дисциплинарных взысканий на людей, нарушающих правила найма служащих. Соблюдение трудовой дисциплины должно носить справедливый, прозрачный и беспристрастный характер. Например, сотрудники должны знать, в чем именно их обвиняют, и у них должно быть право оспаривания и право на апелляцию. Должностные лица должны иметь возможность наложения различных санкций, характер которых зависит от серьезности нарушения трудовой дисциплины сотрудником. Малозначительное нарушение может повлечь за собой лишь вынесение предупреждения. Право увольнения служащих за грубое нарушение относится к категории очень серьезных наказаний. При определенных обстоятельствах должностные лица могут

требовать возбуждение уголовного преследования против других служащих, например, в случаях взяточничества, или возбуждение гражданского иска, например, с целью возвращения имущества, взятого одним из работников. Для обеспечения успеха этого следует вести четкие записи даваемых начальником указаний и порядок их выполнения подчиненным.

### **ВВЕДЕНИЕ НЕЗАВИСИМОГО АУДИТА**

- 5.36 Функция аудитора состоит в проверке счетов организации с целью установления, отражают ли они действительное и точное состояние дел в организации. В частной компании аудиторская проверка призвана выполнять важную функцию, позволяя акционерам проверять функционирование и деятельность директоров и администраторов. Цель независимого аудита состоит в привнесении прозрачности в бухгалтерский учет. Аудит - это не только проверка счетов, он включает также проверку систем финансового управления и контроля. Работу аудиторов дополняют стандарты, в которых определяется форма представления счетов и способы выполнения аудиторами своей задачи. Аудиторская практика для частного сектора адаптирована с целью ее применения в самых разных типах организаций, включая благотворительные организации, кооперативы, местные правительства, учреждения центрального правительства и пенсионные фонды. Ее можно также применять к таким организациям, как органы управления земельными ресурсами, в чье ведение переданы традиционные земли.
- 5.37 Стандарты финансовой отчетности применимы только к организациям, использующим учет на основе принципа начисления, т.е. систему бухгалтерского учёта по методу двойной записи, при которой приход сочетается с понесенными издержками. Одна из основных проблем заключается в том, как именно следует определять норму амортизации основных фондов, срок службы которых превышает один год. Реестры учёта долгосрочных внеоборотных активов следует скорректировать таким образом, чтобы отразить в них амортизацию долгосрочных активов в течение года. Одной из распространенных проблем является то, что правительственные учреждения не располагают надлежащими реестрами основных средств, в том числе земель. Правительства очень медленно внедряют систему учета на основе принципа начисления и не спешат использовать ее для подготовки балансовых отчетов о государственных активах и пассивах.
- 5.38 Независимый аудит помогает совершенствовать руководящую деятельность в государственном секторе, способствуя прозрачности финансовых операций и подотчетности правительства. Он помогает бороться с хищениями государственных доходов и активов и со злоупотреблением властью должностными лицами и политическими деятелями. Подлинно независимый аудит государственного сектора предусматривает возможность извещения

соответствующего органа о выявленных проблемах. В случае местного правительства аудиторы могут передавать отчет центральному правительству. В случае центрального правительства решением может быть представление аудиторами своего отчета в парламент. Крайне необходимо поощрять и защищать информаторов. Они наверняка "мягко говоря" не будут пользоваться расположением тех лиц, чьи нарушения включены в аудиторский отчет, а сами их поступки могут ставить данных сотрудников в опасность или угрожать их карьере.

- 5.39 Аудиторы могут сравнивать показатели различных организаций. Они могут высказывать свое мнение об эффективности использования ресурсов. Аудиторы могут проверять ключевые показатели эффективности, представляющие собой сопоставление результатов хозяйственной деятельности со стандартами. Кроме того, аудиторы могут проверять стандарты корпоративного управления на предмет выявления фактов злоупотребления должностными полномочиями, такими, например, как несообщение о заинтересованности в результатах принимаемого решения, использование государственных ресурсов для получения частной выгоды и предвзятость в принятии решений. Задача аудиторов состоит в выявлении недостатков корпоративного управления, а принятием эффективных мер должны заниматься другие учреждения. Такие меры могут включать применение юридических санкций, возможность смещения политического деятеля с поста законодательным органом и возможность потребовать у физического лица возмещения издержек, связанных с исправлением неправильно принятого решения. Для этого должна существовать культура государственной службы, а не культура государственных должностей в качестве средства личного обогащения.

### **ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ СВЯЗИ И ПЕРЕДАЧИ ИНФОРМАЦИИ**

- 5.40 Технологии связи и передачи информации (ТСПИ) могут потенциально содействовать совершенствованию руководящей деятельности органов управления земельными ресурсами, повышая эффективность, согласованность, подотчетность, прозрачность и доступность. Установление контроля над введением данных в систему будет содействовать улучшению их качества. Появляется возможность более оперативного проведения поиска данных, необходимых для сделки. Проведение большого числа сделок при низких издержках содействует повышению производительности. Возможность цифровой записи позволяет хранить копии данных в надежных местах, обеспечивая восстановление системы в аварийных ситуациях.
- 5.41 Автоматизация земельного кадастра означает, что он перестает быть "личной" собственностью коррумпированных должностных лиц. У чиновников пропадает возможность требовать взятки за предоставление доступа к записям,

необходимым для совершения законных сделок. Записи земельного кадастра могут просматривать все, получившие необходимый допуск к материалам. Открытый характер сведений земельного кадастра поможет уменьшить масштабы коррупции и узурпации государства, давая возможность средствам массовой информации и гражданам отслеживать личные интересы политических деятелей и чиновников. Это может оказаться, однако, недостижимым в некоторых странах, где личная жизнь граждан защищена, и поиск информации в кадастре разрешен только по идентификаторам земельного участка, а не по фамилии людей. Данную ситуацию следует четко понимать при внедрении компьютеризации.

- 5.42 Вносить изменения в компьютеризованные записи имеет право только круг лиц с допуском к компьютерной системе для целей введения и подтверждения данных. Это сокращает коррупцию, поскольку устраняется широкая возможность подделывать сведения, которая существует обычно в бумажном делопроизводстве. Компьютеризация может препятствовать уничтожению записей лицами, которые хотят подорвать права собственности других лиц. Но полностью возможности для коррупции не устранены, поэтому для сведения риска к минимуму необходим контроль и введение элементов защиты информации. Автоматизированный контроль позволит отслеживать лиц, просматривавших информацию, а также лиц, производивших манипуляции с файлами, и определять, какие именно манипуляции были произведены, с какими файлами и какая информация была изменена или удалена. Должна существовать возможность восстановления некорректно удаленных или измененных данных в случаях ошибок или мошеннических действий.
- 5.43 ТСПИ дают клиентам удаленный доступ к информации, устраняя необходимость физического посещения учреждения управления земельными ресурсами. Улучшенный доступ к информации сокращает также возможности чиновников монополизировать ее. В настоящее время многие страны предоставляют юристам, землеустроителям и банкам доступ к информации по подписке. Граждане также могут воспользоваться открытым доступом к компьютеризированным данным, для чего им необходимо иметь доступ к инфраструктуре, такой как Интернет, и обладать навыками работы с компьютером. Для доступа к информации можно также пользоваться компьютерами в общественных информационных киосках и в библиотеках. Облеченный доступ позволяет людям проверять правильность занесенных в реестр данных о них или об их правах на землю. Это содействует децентрализации управления земельными ресурсами и приближения его к конечному пользователю: тогда как процессы и записи осуществляются централизованно, доступ к ним может быть предоставлен из многих мест.

#### **ОКАЗАНИЕ ПОДДЕРЖКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ ОБЪЕДИНЕНИЯМ**

- 5.44 Профессиональные объединения, работающие в области управления земельными ресурсами, стараются разрабатывать для своих членов кодексы

норм поведения. Они не допускают поведения, содействующего слабости руководства, и вводят позитивные стандарты трудовой деятельности. Правительство может поддерживать надлежащее поведение людей, поощряя органы управления земельными ресурсами формировать профессиональные организации или вступать в такие организации, кодексы, практика которых соответствуют, например, тем, что были разработаны Международной федерацией геодезистов или Международным комитетом по стандартам оценки.

- 5.45 Правительства могут оказывать поддержку профессиональным организациям самыми разными способами. Они могут принять решение о найме на работу только тех управляющих земельными ресурсами, которые являются членами соответствующих профессиональных организаций. Это означает увольнение с работы чиновников, исключенных из профессиональных организаций за техническую некомпетентность или за нарушение кодекса поведения. Правительства могут популяризировать использование услуг членов соответствующих профессиональных организаций. Например, правительства могут поощрять руководство банков привлекать к оценке объектов недвижимости для целей залога оценщиков, являющихся членами профессиональных объединений. Правительственная поддержка профессиональных объединений может придавать им значительную силу. Поэтому было бы целесообразно со стороны правительств обеспечивать соблюдение профессиональными объединениями принципов монопольного регулирования. Соблюдение таких принципов может предусматривать отделение роли профессиональных объединений по популяризации услуг своих членов от организационно-распорядительной функции данных объединений.

### **УКРЕПЛЕНИЕ УЧРЕЖДЕНИЙ, ДЕЙСТВУЮЩИХ НА ОСНОВЕ ТРАДИЦИОННОГО ПРАВА**

- 5.46 В предыдущих разделах рассматривались вопросы совершенствования руководства в системе официального управления земельными ресурсами, т.е. в отношении прав на землю, которые в явной форме признаны государством и могут подлежать защите средствами, предусмотренными законом. Большое число людей в мире остается, однако, за пределами официальной системы управления земельными ресурсами. Лишь небольшая часть Африки, например, охвачена системами официальной регистрации прав на землю, а большинство населения получает доступ к земле и закрепляет свои права с помощью учреждений, действующих на основе традиционного права. Однако границы между правами, установленными законом, и традиционными правами становятся размытыми во многих странах, которые обеспечивают официальное юридическое признание традиционных прав.

- 5.47 Равно как и в системе официального управления земельными ресурсами, в руководстве системой традиционного землевладения и землепользования,

можно выявить положительные и отрицательные примеры. В случаях слабого руководства почти или вообще не существует отчетности в сфере распределения земель. Коррупцированные органы власти, основанной на традициях, могут предпочесть продажу земли "чужаку" по ее рыночной стоимости вместо того, чтобы предоставлять ее члену общины за символическую плату. Бывают случаи передачи одного и того же участка земли разным людям, причем органы власти, основанной на традициях, взимают сборы за землю с каждого из этих людей.

- 5.48 Несмотря на существенные различия между формальным и традиционным землевладением и землепользованием, концепция добросовестного руководства должна оставаться одинаковой в обоих случаях. Иначе говоря, учреждения, ведающие вопросам землевладения, должны быть эффективными, действенными и компетентными. Они должны также быть чуткими, прозрачными, подотчетными, беспристрастными и предсказуемыми.
- 5.49 Учреждения, действующие на основе традиционного права, необходимо укреплять для улучшения внутреннего управления землями. В числе примеров можно привести создание секретариатов, обслуживающих традиционные структуры землевладения и землепользования, повышение качества учета распределяемых земель для устранения возможности выделения одного и того же участка земли разным людям и повышение прозрачности процедуры с целью предотвращения практики распределения земель органами власти без консультаций с остальным населением.
- 5.50 Учреждения, действующие на основе традиционного права, необходимо укреплять для улучшения их взаимодействия с окружающим миром. Споры между соседними традиционными группами землепользователей можно улаживать, если будет достигнуто согласие относительно общих границ. Следует укреплять способность этих учреждений взаимодействовать с центральным и местным правительствами.

## 6. Заключение

- 6.1 Процесс руководства обеспечивает управление обществом и урегулирование разногласий между отдельными группами населения. Под руководством понимаются действия правительства и также действия многих других учреждений в обществе, наделенных властью и полномочиями. Слабое руководство в системе управления земельными ресурсами влечет за собой отрицательные последствия для всего общества в целом. Добросовестное руководство в системе управления земельными ресурсами содействует экономическому развитию и ликвидации нищеты.
- 6.2 Характерные особенности добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами включают следующее:
- законность учреждений, ведающих земельными вопросами, и управляющих земельными ресурсами повсеместно признается гражданами;
  - учреждения, ведающие земельными вопросами, обслуживают всех граждан, как слабых, так и сильных;
  - учреждения, ведающие земельными вопросами, оказывают услуги, отвечающие потребностям их клиентов, например, по характеру услуг и доступу к ним;
  - результаты оказанных услуг носят последовательный, предсказуемый и беспристрастный характер;
  - услуги обеспечиваются эффективно, квалифицированно и грамотно;
  - услуги обеспечиваются на честной, прозрачной и подотчетной основе.
- 6.3 Нейтрализация слабого руководства является скорее долгим непрерывным процессом, а не одноразовым проектом. Для достижения добросовестного руководства требуется готовность преодолевать как существующие недостатки, так и сопротивление людей, стремящихся сохранить все выгоды, которые они получают от своей коррумпированной деятельности. Добросовестное руководство требует также развития потенциала, необходимого для реализации изменений. Достижение добросовестного руководства в системе землепользования и управления земельными ресурсами - дело не простое, но вполне выполнимое. Учитывая потенциальную выгоду для бедных слоев населения, а также для общего экономического развития, безусловно, стоит попытаться сделать это.

Настоящее *Добросовестное руководство в системе землевладения и управления земельными ресурсами* написано для людей, работающих в системе управления земельными ресурсами, и для всех лиц, проявляющих интерес к вопросам земли, землевладения и землепользования. Добросовестное руководство может содействовать достижению экономического развития и сокращению бедности. Неумелое руководство, в свою очередь, влечет за собой негативные последствия для всего общества в целом. Слабое руководство, будь то в официальной системе управления земельными ресурсами или в традиционных системах землевладения и землепользования, означает, что земельные права бедных слоев населения остаются незащищенными. Это в наибольшей степени затрагивает бедные слои населения, которым грозит участь оказаться изолированными вне рамок закона. Слабое руководство может также означать, что земля не используется надлежащим образом для создания изобилия на благо общества. Земельные вопросы насквозь пронизывают все общество, и грамотное руководство земельными ресурсами может укреплять местные учреждения, широко содействуя, таким образом, общему руководств. Перед управляющими земельными ресурсами стоит два выбора: либо извлекать личную выгоду, пользуясь возможностями личного обогащения, которые дает коррупция в обществах со слабым руководством, либо быть мощной силой, содействующей обеспечению добросовестного руководства, экономическому развитию и сокращению бедности. В Руководстве раскрываются понятие руководства и суть добросовестного руководства в системе землевладения и управления земельными ресурсами. В нем рассматриваются также последствия слабого руководства в этих областях и способы совершенствования руководства в системе управления земельными ресурсами в целом, а также в некоторых конкретных областях, в которых руководство может быть проблематичным. Далее в Руководстве показан практический опыт управления земельными ресурсами, накопленный в ходе реализации обширной программы деятельности ФАО и Всемирного банка на местах, и в результате параллельной работы, связанной с руководством в городских районах, с корпоративным управлением и с кампаниями по борьбе с коррупцией. Основное внимание в Руководстве обращается на законодательно-правовые механизмы землевладения и на управления земельными ресурсами. Настоящее Руководство окажется, скорее всего, наиболее полезным в странах, которым удастся добиваться прогресса в улучшении руководства всем обществом в целом.

## Good governance in land tenure and administration

ISBN 978-92-5-405753-4 ISSN 1815-0357



TC/MA/1179R/1/01.08/500