

Критерии эффективности управления муниципальными земельными ресурсами (на примере городского округа Большой Камень Приморского края)

В.А. Андреев,

старший преподаватель кафедры экономики и управления, ФБГОУ ВО Владивостокский Государственный Университет (e-mail: andreev_va@inbox.ru)

М.П. Слепец,

предприниматель, г. Большой Камень, Приморский край (e-mail: andreev_va@inbox.ru)

Аннотация. Рассматриваются критерии, характеризующие эффективность управления муниципальными земельными ресурсами на примере городского округа Большой Камень. Анализируются результаты исполнения бюджета городского округа за период 2020-2022 гг. по доходам, в том числе, налоговым и неналоговым доходам от использования муниципальных земель. Формулируется понятие «эффективность управления муниципальными земельными ресурсами», как регулирующее воздействие публичной власти на правоотношения в сфере оборота земель в ведении органов местного самоуправления, направленное на достижение социального, экономического, бюджетного и функционального эффекта. Сделан вывод, что экономическая эффективность управления земельными ресурсами характеризует степень достижения экономических показателей управления с минимальными затратами материальных, временных, трудовых ресурсов с учетом интересов населения и приоритетов развития территории. Социальная эффективность проявляется в изменении уровня социального благополучия населения, как результат использования земельных ресурсов для размещения и развития объектов социальной инфраструктуры. Бюджетная эффективность характеризуется объемом и уровнем доходов в бюджет округа от использования земель, которые находятся в активном хозяйственном обороте. Функциональная эффективность проявляется в рациональном зонировании и размещении градостроительных объектов на территории муниципального образования.

Abstract. Considered some criteria characterizing effectiveness of the municipal land hold management on example of Bolshoy Kamen' urban district. Analyzed results of the city district's budget implementation within period 2020-2022 due the revenues, including tax and non-tax, gained from exploration of the municipal lands property. The concept of "efficiency of municipal land hold management" is formulated as a regulatory impact of public authorities on legal relations in the sphere of land turnover under the jurisdiction of municipalities aimed at achieving social, economic, budgetary and functional effect. It is concluded that the economic efficiency of land hold characterizes a degree of achievement the economic indicators with minimal costs of material, time, labor resources, taking into account the interests of the population and development priorities of the territory. Social efficiency occurs as a positive change of social well-being of the population, due to the rational placement and development of social infrastructure facilities. Budget efficiency is characterized by the volume and level of revenues into the district budget from the use of land that is in active economic circulation. Functional efficiency occurs as a rational zoning and placement of urban development facilit.

Ключевые слова: земельные ресурсы, эффективность управления, муниципальное имущество.

Keywords: the land resources, efficiency of governance, municipal property.

Введение

В условиях дефицита бюджетов публично-правовых образований Российской Федерации, повышение эффективности управления земельными ресурсами является одной из приоритетных задач для органов публичной власти. Имущество, прежде всего земля, рассматривается, как надежный источник роста собственных доходов и фактор развития экономики. Под эффективностью управления земельными ресурсами на муниципальном уровне, обычно, понимается использование земель в соответствии с потребностями населения и муниципального образования в целом, как развивающейся социально-экономической системы [1]. Однако, данное понимание отражает, только, функциональный результат, как проявление рациональности в размещении различных объектов с учетом условий и особенностей развития муниципальных образований. Актуальным направлением для исследования является обоснование набора критериев, которые бы, в целом, отражали функциональную, бюджетную, экономическую и социальную эффективность управления земель-

ными ресурсами на муниципальном уровне.

Цель и объект исследования

Цель исследования - обосновать критерии эффективности управления муниципальными земельными ресурсами на примере городского округа Большой Камень. Объектом исследования рассматриваются состав и структура земельного фонда городского округа. Округ расположен на юге Приморского края в зоне развития Шкотовского территориально-производственного комплекса. Выбор городского округа Большой Камень определен следующими факторами. Муниципальному образованию Правительством РФ с 2014 года изменен статус ЗАТО на «городской округ», в границах которого создана территория опережающего развития «Большой Камень» со специализацией в судостроении и промышленном производстве. В процессе перехода от «внешнего» финансирования к самостоятельному формированию бюджета, городской округ активизировал использование земельных ресурсов, как источник доходов для обеспечения сбалансированности бюджета, а развитие промышленного комплекса определило необходимость

выделения земельных ресурсов для размещения крупных инвестиционных проектов.

Материал и метод исследования

Применен метод сравнительного статистического анализа показателей исполнения бюджета и использования земельного фонда городского округа Большой Камень в 2020-2022 гг. Для целей исследования уточняется понятие «эффективность управления земельными ресурсами». С точки зрения теории конституционного права земля является общественным достоянием, что предполагает свободный, не противоречащий нормам законодательства, доступ и использование земельных ресурсов гражданами и организациями. С точки зрения теории конкуренции земля является наследуемым фактором, имеющим исключительное значение для развития инвестиционной, экономической деятельности и формирования налогооблагаемой базы муниципального образования [2]. Таким образом, эффективность управления муниципальными земельными ресурсами – это выражение результатов действий публичной власти, направленных на рост инвестиционной, экономической активности, повышение уровня социального благополучия населения на основе рационального и не противоречащего нормам права использования земель.

Рассматривая эффективность с точки зрения положений стандарта СГА-104 «Аудит эффективности» Счетной Палаты РФ, можно сказать - это соотношение между достигнутыми результатами и использованными для их достижения ресурсами, отражающее экономность и (или) результативность использования ресурсов. Следовательно, экономическая эффективность управления земельными ресурсами характеризует степень достижения экономических показателей управления с минимальными затратами материальных, временных, трудовых ресурсов с

учетом интересов населения и приоритетов развития территории. Примером критериев эффективности может быть положительный рост собственных доходов от использования муниципальной земли, высокая интенсивность использования земель по функциональному назначению, и др. [3].

Результаты исследования и их обсуждение

К основным полномочиям органов местного самоуправления в сфере земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации, правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разрабатка. Отдельно можно выделить полномочия по передаче земель в аренду, что является эффективным механизмом в достижении социально-экономического и бюджетного эффекта. Данная процедура в городском округе Большой Камень в настоящее время системный характер и определяется условиями конкуренции хозяйствующих субъектов за право пользования земельными участками.

Анализ исполнения бюджета городского округа Большой Камень за 2020-2022 год (таблица 1) позволяет сделать следующие выводы. Фактические доходы бюджета имеют устойчивую динамику роста. За исследуемый период доходы бюджета выросли на 20,9%, что составило 408 471,8 тыс. рублей. Фактические расходы бюджета городского округа, так же, имеют динамику роста, так расходы за рассматриваемый период выросли на 22,1%, что составило 426 134,8 тыс. рублей. В указанный период расходы росли опережающими темпами на 1,2% [4,5,6].

Таблица 1

Фактические доходы и расходы бюджета городского округа ЗАТО Большой Камень за 2020-2022 год, в тысячах рублей

Показатели	2020		2021		2022		Отклонение по факту 2022/2020	Темп роста, % к факту
	план	факт	план	факт	план	факт		
Доходы	1607863,4	1951902,6	1738715,9	2167 555,3	2063433,2	2360374,4	408471,8	120,9
Расходы	1656863,4	1929579,2	1790517,9	2139688,0	2115433,2	2355714,0	426134,8	122,1
Дефицит	-49000	+22323,4	-52 000	+27 867,3	-52 000,0	+ 4 660,4	-17 663	20,9

Источник: составлено по [4,5,6]

Фактическое исполнение бюджета городского округа в 2020-2022 гг. имело устойчивый положительный результат. Это обуславливалось ростом собственных доходов, что отражало рост инвестиционной и экономической активности в округе, а также поступлением дополнительных средств в форме трансфертов из бюджетов других уровней.

Анализируя состав и структуру доходов бюджета городского округа можно сделать сле-

дующие выводы. Собственные доходы бюджета города за анализируемый период выросли на 25 675,1 тыс. рублей, или на 104,8%. Несмотря на рост собственных доходов в абсолютном значении, их доля в общих доходах бюджета снизилась на 103,6%. Налоговые доходы бюджета города увеличились на 16 493,3 тыс. рублей, или на 103,3% (таблица 2).

Таблица 2

Состав и структура доходов бюджета городского округа Большой Камень Приморского края, в тыс. рублей

Показатели	2020		2021		2022		Отклонение 2022/2020	Темп роста, %
	Факт	Уд. вес, %	Факт	Уд. вес, %	Факт	Уд. вес, %		
Доходы	1 951902,6	100,0	2 167 555,3	100,0	2360374,4	100,0	408471,8	120,9
Налоговые	480 168,0	24,6	492 799,0	22,7	496 661,3	21,0	16 493,3	103,3
Неналоговые	52 486,1	2,7	57 725,1	2,7	61 677,9	2,7	9 191,8	117,5
Итого собственные	532 654,1	27,3	550 524,1	25,4	558 329,2	23,7	25 675,1	104,8
Безвозмездные	1 419 248,5	72,7	1 617 028,9	74,6	1 802 032,2	76,3	382 783,7	127,0

Источник: составлено по [4,5,6]

Таблица 3

Состав и структура земельного фонда городского округа Большой Камень Приморского края, в кв. километрах

Категория земель	2020		2021		2022	
	Показ	Уд. вес, %	Показ	Уд. вес, %	Показ	Уд. вес, %
Всего	119,8	100,0	119,8	100,0	119,8	100,0
Земли населенных пунктов	29,8	24,9	32,1	26,8	37,1	31,0
Земли с/х назначения	10,9	9,1	11,1	9,3	11,1	9,3
Земли промышленности, энергетики, транспорта, и земли иного специального назначения	22,0	18,4	22,9	19,1	23,1	19,3
Земли особо охраняемых природных территорий	3,5	2,9	4,0	3,3	4,2	3,5
Земли лесного фонда	19,6	16,4	19,6	16,4	19,6	16,4
Земли водного фонда	1,8	1,5	1,8	1,5	1,8	1,5
Земли запаса	32,2	26,9	23,6	19,7	22,8	19,0

Источник: составлено по [4,5,6]

Неналоговые доходы городского округа выросли на 9 191,8 тыс. рублей, или на 117,5%. При этом доходы от использования муниципального имущества в указанный период увеличились на 988,5 тыс. рублей или на 102,7%.

Анализируя состав и структуру земельного фонда городского округа Большой Камень (таблица 3), можно отметить некоторые структурные изменения. Площадь земель населенных пунктов увеличились на 7,3 км² за счет выделения земель под частное и многоэтажное строительство, расширение зон промышленного производства. Площадь земель сельскохозяйственного назначения увеличились на 0,2 км². Расширение произошло за счет реализации проектов сельскохозяйственных предприятий защищенно-

го грунта. Площадь земли промышленности, энергетики и земли иного специального назначения выросла на 1,1 км², что обусловлено расширением промышленного производства, в основном таких предприятий как ООО «ССК «Звезда» и АО «ДВЗ «Звезда» [7].

В 2022 году по всем видам неналоговых доходов, администрируемых Управлением имущественных отношений городского округа Большой Камень, наблюдается увеличение объемов поступления по сравнению с аналогичными периодами 2020 и 2021 года. Общий объем доходов составил 49 140,4 тыс., что на 15,3 % больше, чем в 2021 году. По результатам работы за 2022 год были перевыполнены плановые показатели по доходам от имущества.

Таблица 4

Результаты выполнения плановых показателей Управлением имущественных отношений городского округа Большой Камень за 2020-2022 год, в тыс. рублей

Наименование вида дохода	2020	2021	2022		% исп
			План	Факт	
Аренда имущества казны	11 078,9	11 583,9	10640	12 091,9	113,65
Приватизации имущества	17 863,8	4 111,35	7 353,0	8 249,9	112,20
Аренда земельных участков	17 289,7	19 951,1	19 756,4	20 172,7	102,11
Продажа земельных участков	2 687,3	1 451,8	1371	2 537,6	185,09
Отчисления от прибыли муниципальных предприятий	1 254,9	1 322,8	742,0	1 544,5	208,15
Плата по договорам на установку и эксплуатацию рекламных конструкций и нестационарных торговых объектов	2 854,3	3 401,53	2 392,0	3 561,4	148,89
Доходы от возмещения расходов, понесенных в связи с эксплуатацией муниципального имущества	664,1	647,8	491,0	942,4	191,93
Продажа (доли) квартир	275,0	-	-	-	-
ВСЕГО	64 486,1	42 635,68	42745,4	49140,4	114,96

Источник: составлено по [4,5,6]

Анализируя результаты выполнения плановых показателей Управлением имущественных отношений городского округа Большой Камень за 2020-2022 год (таблица 4), следует отметить увеличение в два раза в 2022 году поступлений от приватизации муниципального имущества по сравнению с 2020 годом. Положительная динамика наблюдается по поступлению доходов от сдачи в аренду имущества и земельных участков, так за последние три года объем полученных доходов от аренды имущества увеличился на 9,2 % и составил более 12 млн.рублей от аренды земельных участков на 16,7 % и составил более 20 млн. рублей.

Доходы от аренды земельных участков, находящихся в границах городского округа Большой Камень, собственность на которые не разграничена, и от аренды земельных участков муниципальной собственности подлежат зачислению по нормативу 100 % в бюджете города [8].

По состоянию на 31.12.2022 общая площадь земель, переданных в аренду, составляет 380,61 га, из них переданных в 2022 году – 56,98

га.

За 2022 год по обращениям физических лиц, юридических лиц и по итогам торгов на право аренды земельных участков заключено 105 договоров аренды земельных участков и 313 дополнительных соглашений к договорам аренды. Заключено 7 договоров купли - продажи земельных участков и два договора безвозмездного пользования.

Кроме того, заключено 51 соглашение об образовании земельного участка путем перераспределения. Количество действующих договоров аренды земельных участков по состоянию на 31.12.2022 составляет 2 896 единиц. План по аренде земельных участков на 2022 год был установлен в размере 19 756,40 тыс. рублей, в бюджет городского округа поступило 20 172,7 тыс. рублей (102,1 %). От сдачи в аренду земельных участков, собственность на которые не разграничена (таблица 5), при плане 17 934,4 тыс. рублей фактически поступило в бюджет города 17 956,0 тыс. руб. (100,1 %), по муниципальным землям – при плане 1 822,0 тыс. руб. поступило 2 216,6 тыс. руб. (121,7 %).

За 2022 год на основании решений комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, решений судов различных инстанций снижена кадастровая стоимость у 6 земельных участков, в результате этого сумма недополученной арендной платы составила 321,5 тыс. руб.

За период с 2020 по 2022 год доходы от аренды по группе земель муниципальной собственности выросли на 455,7 тыс. рублей, или на 125,9%. В целом доходы от сдачи земли в аренду выросли на 2 883 тыс. рублей или на 116,7%.

Продажа земельных участков осуществлялась по заявлениям собственников объектов

недвижимости, расположенных на этих земельных участках, а также на аукционах по продаже муниципального имущества. За 2022 год продано 5 земельных участка на сумму 721,18 рублей, из них, два земельных участка, находящихся в муниципальной собственности на сумму 528,51 рублей. Заключено 51 соглашение об образовании земельного участка путем перераспределения на сумму 676,74. Доходы от продажи земельных участков, собственность на которые не разграничена, выросли на 51,8% или на 246 тысяч рублей. Динамика поступлений доходов от продажи земельных участков представлена в таблице 6.

Таблица 5
Динамика поступлений арендной платы за земельные участки в городском округе Большой Камень Приморского края за 2020-2022 год, в тыс. рублей

Период	2020	2021	2022	Отклонение 2022/2020	Темп роста, %
Аренда земельных участков, собственность на которые не разграничена	15 528,8	17 721,4	17 956,1	2 427,3	115,6
Аренда земельных участков муниципальной собственности	1 760,9	2 229,7	2 216,6	455,7	125,9
Всего (государственная собственность + муницип. собственность)	17 289,7	19 951,1	20 172,7	2 883	116,7

Источник: составлено по [4, 5, 6]

Таблица 6
Динамика поступлений доходов от продажи земельных участков в городском округе Большой Камень Приморского края за 2020-2022 год, в тыс. рублей

Период	2020	2021	2022	Отклонение 2020/2018	Темп роста, %
Доходы от продажи земельных участков, собственность на которые не разграничена	475,2	1 084,2	721,2	246	151,8
Доходы от продажи земельных участков муниципальной собственности	2 212,1	96,8	1 139,7	- 1 072,4	51,5
Доходы от поступления платы за увеличение площади земельных участков в результате перераспределения	-	270,8	676,7	676,7	100
Итого	2 687,3	1 451,8	2 537,6	-149,7	94,4

Источник: составлено по [4, 5, 6]

Результаты анализа показали, что эффективность управления земельными ресурсами выражается в увеличении доходов, направляемых в бюджет городского округа, в экономическом эффекте от реализации инвестиционных проектов и в социальном эффекте от использования объектов социальной и общественной инфраструктуры.

Для формирования прогнозных планов поступления доходов от использования муниципальных земель могут применяться следующие критерии достижения эффективности управления земельными ресурсами (таблица 7):

1) Социальная эффективность. Критерий отвечает на вопрос – в какой мере управление земельными ресурсами влияет на уровень социального благополучия населения муниципального образования? Критерий указывает на эффективность мер по использованию земельного фонда для размещения объектов и инфраструктуры социального и общественного назначения.

2) Экономическая эффективность. Критерий отвечает на вопрос – в какой мере управление земельными ресурсами влияет на уровень и темпы экономического развития муниципального образования, предусмотренные прогнозом социально-экономического развития, муниципальными стратегиями и программами? Критерий указывает на достаточность управленческих мер по использованию земельного фонда для

размещения объектов экономической деятельности.

3) Инвестиционная эффективность. Критерий отвечает на вопрос – достигнута ли ожидаемая доходность инвестиций в земли, передаваемые на правах аренды, концессии, или иных правах коммерческого использования под промышленное освоение или жилую застройку?

4) Бюджетная эффективность. Объем поступлений в бюджет муниципального образования от использования земель (тыс. рублей). Критерий бюджетной эффективности отвечает на вопрос – какой объем является оптимальным поступлений в бюджет муниципального образования от земельного фонда в ведении муниципального образования? Имеются ли долгосрочные возможности увеличения объемов поступлений в бюджет за счет повышения качества налогового планирования и администрирования?

5) Функциональная эффективность. Критерий отвечает на вопрос – соответствует ли использование земель требованиям Градостроительного кодекса РФ, Земельного кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ?

Каждому критерию рекомендуется подобрать несколько верифицируемых показателей, соответствующих документам стратегического планирования (государственным программам, национальным проектам), утвержденным Правительством Российской Федерации.

Критерии и показатели, рекомендуемые для оценки эффективности управления муниципальными земельными ресурсами

Критерий	Показатели эффективности
1 Социальная эффективность	Отношение общей площади земель категории «земли населенных пунктов» к площади земли, отведенной под объекты социальной и общественной инфраструктуры (% га); Охват населения социально-значимыми услугами, и/или уровень проникновения социальных услуг (% чел.);
2 Экономическая эффективность	Доля земель категории промышленности, энергетики, транспорта в активном хозяйственном обороте (% га); Отношение объема валовой добавленной стоимости, произведенной на территории муниципального образования, к площади земель категории промышленности, энергетики, транспорта (млн. рублей/га);
3 Инвестиционная эффективность	Доля (%) и доходность земель, передаваемых на правах аренды, концессии, или иных правах коммерческого использования (тыс. рублей/га); Доходность инвестируемого капитала в освоение земельных участков в сравнении со среднеотраслевыми значениями показателей (%);
4 Бюджетная эффективность земель	Объем поступлений в бюджет муниципального образования земельных платежей (тыс. рублей); Доля налоговых и неналоговых поступлений от использования земель в собственных доходах муниципального образования (%);
5 Функциональная эффективность	Соответствие нормативам обеспеченности общественными пространствами жилой застройки (% кв.метров); Достаточность площади земель категории промышленности, энергетики, транспорта для реализации экономических проектов (% га);

Источник: составлено авторами

Заключение

Результаты исследования показали, эффективность управления земельными ресурсами в городском округе Большой Камень выражается в увеличении налоговых и неналоговых доходов в муниципальный бюджет от использования земель, создании условий для размещения на землях городского округа объектов экономической деятельности и инженерно-транспортной инфраструктуры. Городской округ Большой Камень по-своему уникален, поскольку в своём развитии прошел от дотируемой из федерального бюджета бывшей территории ЗАТО к территории опережающего развития в составе формирующегося Шкотовского территориально-производственного комплекса, основой деятельности которого является транспортная переработка экспортных грузов. В процессе перехода от «внешнего» финансирования к самостоятельному формированию бюджета, городской округ сумел мобилизовать земельные ресурсы, как источник доходов для обеспечения сбалансированности бюджета. Критерии, выявленные в процессе анализа, могут применяться не только при формировании прогнозных планов поступления доходов от использования муниципальных земель, но и при разработке и уточнении документов стратегического и градостроительного планирования.

Библиографический список:

- 1 Витчинов Н. С. Правовые проблемы реализации муниципального контроля в области земельных отношений: Текст:электронный / Н. С. Витчинов Молодой ученый. – 2023. – № 7 (454). - URL: <https://moluch.ru/archive/454/100100/> (дата обращения: 14.07.2023).
- 2 Денисова Е.В. Проблемы управления земельными ресурсами на уровне муниципального образования: монография / Е.В. Денисова.– М., 2021.– 198 с.
- 3 О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году: Государственный (национальный) доклад. Москва 2021: [сайт]. – URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16upr/Государственный%20доклад_2020.pdf (дата обращения 13.07.2023).
- 4 Исполнение бюджета городского округа Большой Камень за 2020 год по ведомственной структуре расходов бюджета: [сайт]. – URL: [https://bkamen.gosuslugi.ru/deyatelnost/byudzhet-goroda/otkrytyy-byudzhet/ispolnenie-byudzhet/proekt-](https://bkamen.gosuslugi.ru/deyatelnost/byudzhet-goroda/otkrytyy-byudzhet/ispolnenie-byudzhet/proekt-resheniya-ob-ispolnenii-byudzhet-za-2020-god/dokumenty_2510.html)

[resheniya-ob-ispolnenii-byudzhet-za-2020-god/dokumenty_2510.html](https://bkamen.gosuslugi.ru/deyatelnost/byudzhet-goroda/otkrytyy-byudzhet/ispolnenie-byudzhet/proekt-resheniya-ob-ispolnenii-byudzhet-za-2021-god/dokumenty_2514.html) (дата обращения 14.07.2023).

5 Исполнение бюджета городского округа Большой Камень за 2021 год: [сайт]. – URL: https://bkamen.gosuslugi.ru/deyatelnost/byudzhet-goroda/otkrytyy-byudzhet/ispolnenie-byudzhet/proekt-resheniya-ob-ispolnenii-byudzhet-za-2021-god/dokumenty_2514.html (дата обращения 13.07.2023).

6 Информация по исполнению бюджета городского округа Большой Камень за 2022 год: [сайт]. – URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view>(дата обращения 13.07.2023).

7 Итоги социально-экономического развития городского округа Большой Камень:[сайт]. – URL: <https://bkamen.gosuslugi.ru/dlya-zhiteley/ekonomika/itogi-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya/> (дата обращения 14.07.2023).

8 Аналитическая записка к докладу о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Большой Камень за 2021 год:[сайт]. – URL: https://bkamen.gosuslugi.ru/dlya-zhiteley/ekonomika/otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-organov-mestnogo/dokumenty_3196.html (дата обращения 14.07.2023).