

10. БИЗНЕС-РЕИНЖИНИРИНГ

10.1. РАЗРАБОТКА МЕТОДИЧЕСКИХ ОСНОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА ЗЕМЛЮ

Гайнанов Д.А., д.э.н., профессор;
Уляева А.Г., м.н.с.

*Институт социально-экономических
исследований Уфимского научного центра
Российской Академии наук*

В статье исследованы теоретико-методологические подходы к понятиям «муниципальная собственность» и «муниципальная собственность на землю», определены функции муниципальной собственности в развитии муниципального образования, выявлены проблемы управления землями в муниципальной собственности. Авторами проанализированы существующие подходы к оценке эффективности управления земельными ресурсами и управления муниципальной собственностью. Научной новизной является методика оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю.

ВВЕДЕНИЕ

Муниципальное образование как объект управления является сложной социально-экономической системой, занимающей свое место в иерархии региональных социально-экономических систем:

- государство;
- макрорегионы;
- регион;
- муниципальное образование (МО).

При этом МО обладает двойственной сущностью:

- с одной стороны, является организационной структурой, посредством которой органы местного самоуправления (ОМСУ) реализуют свои властные полномочия;
- с другой стороны, выступает как хозяйствующий субъект, когда ОМСУ наделены правами юридического лица, в том числе на получение прибыли.

Такая двойственная сущность МО требует особых подходов ОМСУ к использованию ресурсов территории как источника ее саморазвития. Одним из ключевых ресурсов МО является земля, которая, являясь муниципальной собственностью, наряду с местным бюджетом, местными налогами и сборами составляет финансово-экономическую основу местного самоуправления. Устанавливаемая Конституцией РФ муниципальная форма собственности на землю служит для реализации важнейших целей местного самоуправления:

- обслуживание потребностей населения муниципального образования;
- решение вопросов местного значения;
- развитие городского хозяйства и инженерной инфраструктуры;
- перспективное развитие муниципального образования.

Соответственно деятельность муниципальных органов власти по управлению муниципальной собственностью на землю требует пристального внимания и возникает необходимость в оценке эффективности и результативности этого процесса.

1. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Муниципальная собственность закреплена на государственном уровне. Конституция РФ признает и защищает муниципальную собственность наряду с частной, государственной и иными формами собственности (ст. 8), а также

устанавливает возможности местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению ею (ст. 130) [1]. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» №131-ФЗ в ст. 50 определяет, что в муниципальной собственности может находиться имущество, предназначенное для решения установленных вопросов местного значения, для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления [3].

Особой характеристикой муниципальной собственности является ее двойственная сущность: муниципальная собственность имеет признаки как государственной, так групповой форм собственности. Признаки государственной собственности проявляются в управлении объектами этой собственности со стороны властных структур – органов местного самоуправления. Признаки групповой собственности проявляются в осуществлении совместной собственности жителей конкретного муниципального образования.

Право на управление и распоряжение муниципальной собственностью следует рассматривать как интегральную часть права на местное самоуправление, которое можно определить как организацию осуществления правомочий по владению, пользованию, распоряжению муниципальным имуществом и порядок принятия соответствующих решений населением муниципального образования, ОМСУ, муниципальными предприятиями и учреждениями, а также создаваемыми органами местного самоуправления хозяйственными обществами, в том числе межмуниципальными, в целях решения вопросов местного значения и удовлетворения интересов населения муниципального образования, а также решения задач, определенных государством в законодательстве.

Ключевым аспектом формирования эффективной системы управления муниципальной собственностью является определение значимости и функций муниципальной собственности в процессах функционирования и развития нижнего звена территориальной организации населения. Мы рассматриваем место и роль муниципальной собственности в трех аспектах:

- с позиций формирования финансовых и иных условий для обеспечения исполнения задач органов местного самоуправления;
- с точки зрения экономических агентов территории, прежде всего населения;
- с точки зрения обеспечения воспроизводственного процесса в муниципальном образовании (рис. 1).

Это позволяет выделить функции муниципальной собственности:

- во-первых, в процессах функционирования экономических агентов территории (следует отметить, что ключевой целью функционирования и развития любого муниципального образования является обеспечение благополучия проживающего на территории населения, именно через призму этой аксиомы следует рассматривать любые управленческие процессы на территории муниципалитетов);
- во-вторых, в процессах развития территории (развитие понимается через обеспечение расширенного воспроизводства ключевых процессов территории);
- в-третьих, с позиций обеспечения финансовой самостоятельности муниципального образования (к сожалению, зачастую этот аспект при всей его очевидности никак не обеспечивается в управленческих процессах на территории).



Рис. 1. Функции муниципальной собственности в формировании условий развития МО

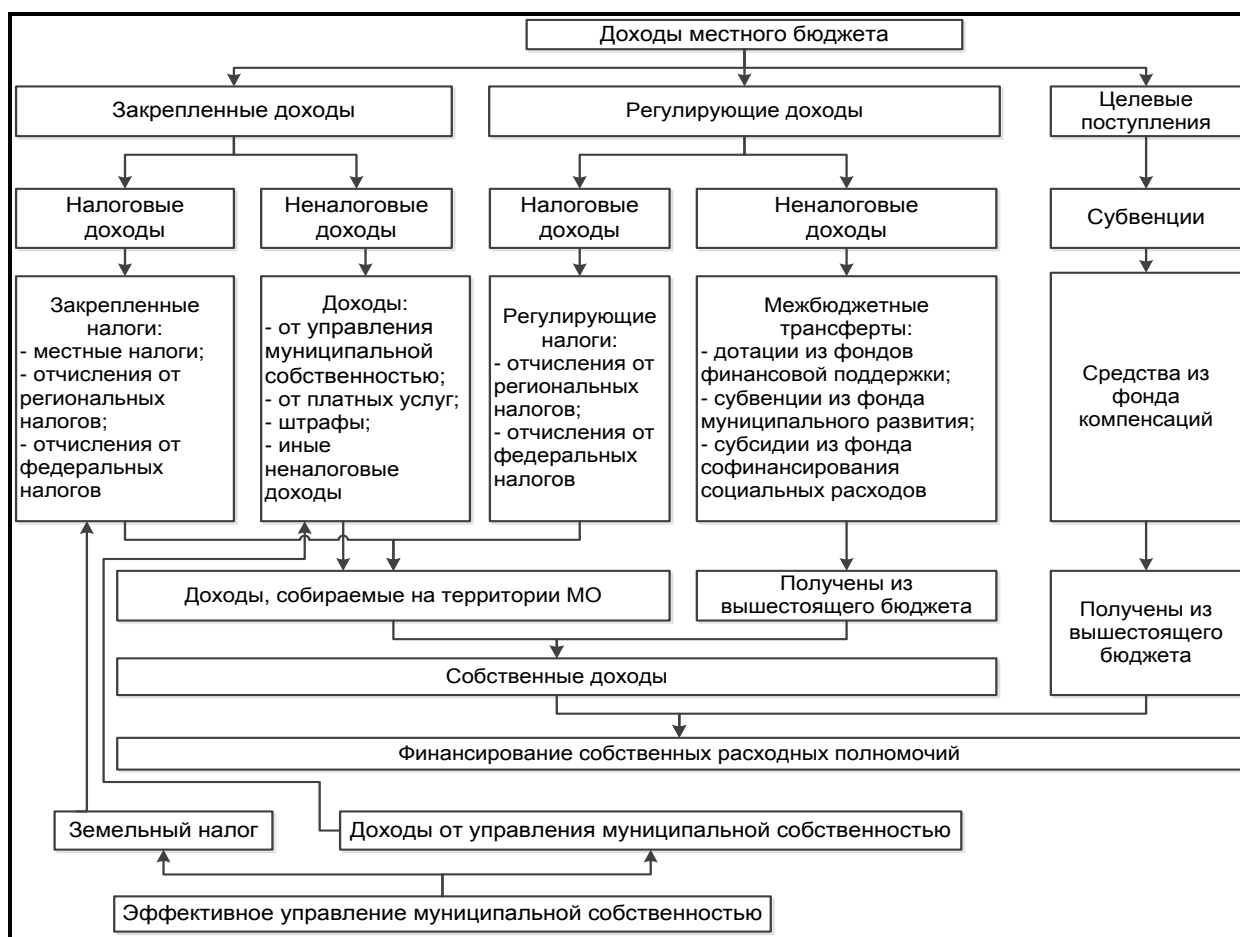


Рис. 2. Двойственность влияния управления муниципальной собственностью на формирование доходов местных бюджетов

С точки зрения последней позиции, особенности влияния муниципальной собственности на развитие МО определяются тем, что доходы от управления ею формируют как налоговые доходы местных бюджетов

(с точки зрения земельного налога), так и неналоговые доходы – доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности (рис. 2).

Особым объектом муниципальной собственности выступает земля как экономический и правовой институт. Многосторонний правовой характер регулирования муниципальной собственности на землю подтверждается тем, что муниципальная собственность на землю является объектом регулирования многих отраслей права (конституционное, земельное, гражданское, муниципальное, бюджетное, административное). Однако в качестве основных отраслей законодательства следует выделить гражданское право, которое устанавливает общие положения о праве собственности на имущество, и земельное право, которое устанавливает особенности реализации прав на такой объект, как земля. С позиций гражданского права земля является особым объектом гражданских прав в силу ограниченности земли как ресурса, в связи с чем вопросы собственности на землю обретают особую важность.

Право собственности на землю обретает особенные черты также потому, что земля является социально и экономически значимым материальным благом, которое может принести доход в региональные и муниципальные бюджеты. Это актуально в последнее десятилетие, когда в Республике Башкортостан и в Российской Федерации в целом значимость и самостоятельность местных бюджетов катастрофически снижается: за счет местных налогов не покрывается и 5% расходных обязательств муниципалитетов, налоговые доходы в структуре доходов местных бюджетов не превышают 30% (табл. 1). По коэффициенту бюджетной автономии за счет налоговых и неналоговых доходов 87% муниципальных образований республики являются финансово зависимыми, 52 из 54 муниципальных районов более чем наполовину обеспечены межбюджетными трансфертами, 69% МО имеют долю налоговых и неналоговых доходов в общих доходах, не превышающую 40% [8].

Таблица 1

СТРУКТУРА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РФ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ

Наименование показателя	Года					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы местных бюджетов	100	100	100	100	100	100
Собственные доходы	71,25	71,18	77,96	75,60	75,88	74,48
Налоговые доходы местных бюджетов	30,70	29,74	29,87	30,14	31,03	31,48
Местные налоги	3,0	3,63	3,43	4,29	4,46	4,06

Такая ситуация вызывает необходимость четкого определения каждого вида источника дохода для муниципального бюджета и его объема. Одним из таких источников для муниципалитета и являются земельные ресурсы, которые обеспечивают местным бюджетам налоговые поступления от местного земельного налога и неналоговые доходы от продажи и аренды земельных участков на территории муниципалитета. Если анализировать поступление земельных платежей в Республике Башкортостан, то за период с 2002 по 2010 гг. доля земельного налога в земельных платежах не высока и ее значение снижается (рис. 3). Аналогичная ситуация и с долей налога в общих доходах бюджетов МО республики. Это говорит о том, что перспективными являются доходы от использования земель в муниципальной и государственной собственности

(арендная плата, доходы от продажи собственности, доходы от продажи права аренды).

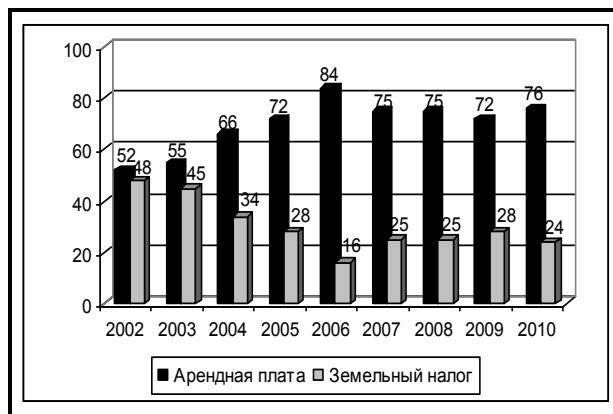


Рис. 3. Структура земельных платежей, поступивших в бюджеты всех уровней на территории Республики Башкортостан в 2002-2010 гг., %

Подытоживая вышеуказанное, можно отметить, что эффективное управление муниципальной собственностью на землю обретает особый смысл в существующих условиях ограниченности финансовых возможностей и неэффективного использования потенциала муниципалитетов. Существующие проблемы в области управления земельными ресурсами, разграничения прав собственности на землю, усиления контроля за ее использованием требует разработки как методических рекомендаций теоретического характера, так и конкретных мероприятий со стороны органов власти, причем не только муниципального, но и регионального и федерального уровней. В особенности требует решения вопрос эффективного использования земель в муниципальной собственности.

2. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ НА ЗЕМЛЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЕЕ УПРАВЛЕНИЯ

Особенностью понимания сущности управления муниципальной собственностью на землю является то, что данная категория является пересечением двух видов управления: управления земельными ресурсами (в данном случае в муниципальном образовании) и управления муниципальной собственностью (рис. 4).

Объектом управления земельными ресурсами (УЗР) в МО выступают земельные участки в установленных границах, с фиксированной площадью и установленным правовым режимом в пределах границ муниципального образования. Однако объектом УЗР в МО являются не только земли в собственности МО, но и земли, находящиеся в государственной собственности (Федерации или ее субъекта), земли, право собственности на которые не разграничено, а также земли в собственности физических и юридических лиц. Другими словами, объектом УЗР в МО является весь земельный фонд МО. Управление муниципальной собственностью же представляет собой управление всем имущественным комплексом МО, в который входят земельные участки, движимое и недвижимое имущество (жилой и нежилой фонд, коммунальные сети, различного рода сооружения и т.д.).

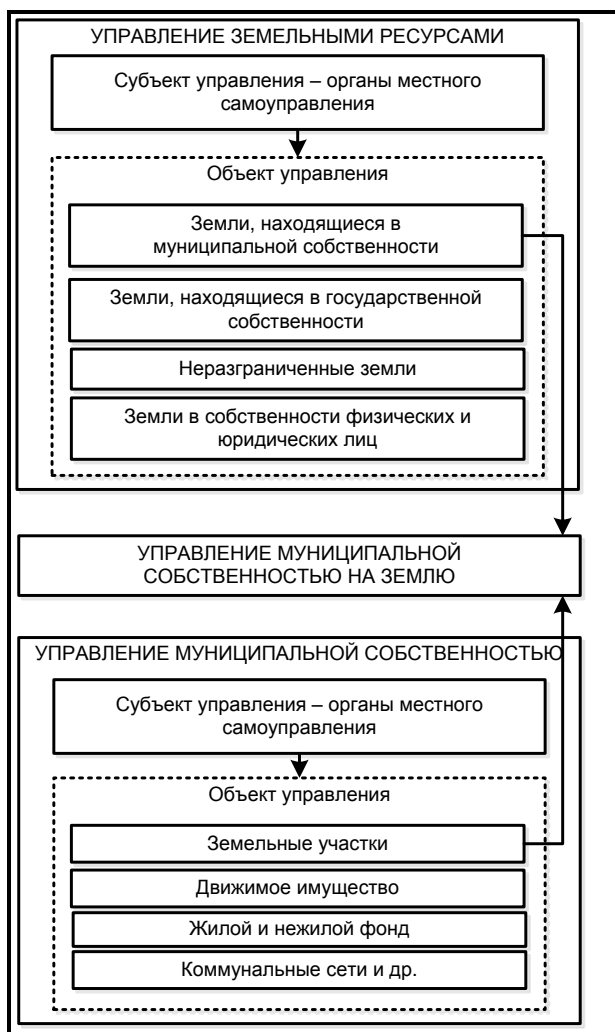


Рис. 4. Двойственность категории управления муниципальной собственностью на землю

Таким образом, категория «муниципальная собственность на землю» находится на пересечении данных двух институтов. Несмотря на наличие большого числа работ, посвященных проблемам управления муниципальной собственностью, управлению земельными ресурсами, вопросы методологии управления муниципальной собственностью на землю (в том числе и вопросы ее эффективности) являются слабо разработанными. Соответственно, для определения сущности эффективности управления землями в муниципальной собственности, необходимо рассмотреть различные подходы к пониманию двух категорий: «эффективность управления земельными ресурсами» и «эффективность управления муниципальной собственностью».

Не рассматривая в данной статье различные подходы к данным категориям (их достаточно много, подробно рассмотрены в [14]), мы определимся, что в части категории «эффективность управления земельными ресурсами» для нас представляет интерес методология Варламова А.А., который под эффективностью системы УЗР понимает проведение определенного объема и вида управленческих действий для повышения качества и степени использования земельных и информационных ресурсов [9]. В части же категории «эффективность управления муниципаль-

ной собственностью» мы отмечаем разработки Филатовой Н.Г., которая рассматривает две категории:

- эффективность использования муниципальной собственности как соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов МО;
- результативность управления муниципальной собственностью как степень достижения местными органами власти стратегических целей социально-экономического развития муниципального образования путем управленческого воздействия на объекты имущественного комплекса [16].

Разработка методических основ управления муниципальной собственностью на землю требует анализа существующих методик оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю.

3. АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕТОДИК ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА ЗЕМЛЮ

Законодательно и нормативно установленной методики оценки эффективности как управления земельными ресурсами, так и управления муниципальной собственности нет. Среди показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (установленных Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г. №607) есть следующие показатели, касающиеся управления земельным фондом МО [5].

1. Раздел «Экономическое развитие»: доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района) (процентов).
2. Раздел «Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем»:
 - площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых с даты принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию (кв. м);
 - площадь земельных участков, предоставленных для строительства в расчете на 10 тыс. чел. населения, в том числе земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства (гектаров).
3. Раздел «Жилищно-коммунальное хозяйство»: доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет (процентов).

Некоторые из указанных показателей можно использовать в целях оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю, однако этого будет недостаточно. Методик оценки эффективности УЗР небольшое количество, в большей части они касаются управления земельными ресурсами РФ и субъекта РФ. Методики оценки эффективности управления муниципальной собственностью (УМС) также разработаны, но как таковой оценки эффективности управления землями в муниципальной собственности (УМСЗ) среди отечественных авторов нет. Поэтому перед нами стоит задача разработки собственной методики оценки эффективности УМСЗ, для этого проанализируем существующие методики оценки эффективности УЗР и УМС.

1. Методика оценки эффективности системы управления земельными ресурсами Варламова А.А.

Наиболее известной методикой оценки эффективности системы управления земельными ресурсами для территориальных систем регионального уровня является методика Варламова А.А., суть которой заключается в последовательном выполнении логически вытекающих друг из друга этапов оценки эффективности, начиная с определения видов и критериев оцениваемой эффективности и заканчивая выявлением факторов, оказывающих влияние на УЗР региона (более подробно см. [14]).

Достоинствами данной методики являются глубокая проработка каждого этапа методики оценки, использование хорошего инструментария оценки эффективности (используются методы сравнения, графический, расчетно-корреляционный и нейронных сетей). Однако рассмотрение только деятельности одного из субъектов системы УЗР (земельно-кадастровых служб) не может объективно характеризовать эффективность УЗР в субъекте РФ. Этот же недостаток не позволит корректно адаптировать эту методику как для уровня РФ (в связи с большим объемом данных для анализа), так и для уровня муниципального образования. Кроме того, рассмотрение только экономической эффективности в качестве эффективности управления земельными ресурсами не позволяет рассмотреть другие аспекты УЗР (социальный, бюджетный и др.).

2. Методика оценки эффективности сельскохозяйственного землепользования муниципальных образований Ждановой Р.В.

Данная методика оценивает эффективность использования одной категории земель – сельскохозяйственного назначения как одной из хозяйственно значимых категорий для РФ и Республики Башкортостан. По данной методике определение эффективности предполагает определение эффективности сельскохозяйственного землепользования с целью дальнейшего определения факторов, оказывающих на нее влияние, и построения модели сельскохозяйственного землепользования [11].

В качестве показателей оценки эффективности использования сельскохозяйственных земель автор предлагает следующие [11]:

- показатели экологического эффекта от сельскохозяйственного землепользования (сохранения площадей ценных земельных ресурсов и других компонентов природной среды, сохранения, улучшения, воспроизводства плодородия почв, предотвращения (или прекращения) процессов деградации);
- показатели бюджетной эффективности, связанной с реализацией мероприятий по управлению землепользованием (оптимизация ставки земельного налога (арендной платы) по видам сельскохозяйственных угодий);
- показатели коммерческой (финансовой) эффективности (рост доходности предприятия, стандартные коэффициенты эффективности инвестиций);
- показатели экономической эффективности, связанной с реализацией мероприятий по управлению сельскохозяйственным землепользованием;
- показатели роста инновационной и инвестиционной активности.

Данная методика носит специфический характер в связи с тем, что объектом оценки является отдельная категория земель, в связи с чем ее применение для всего зе-

мельного фонда муниципалитета будет некорректным. Однако положительным стороной методики является рассмотрение нескольких видов эффективности (экологической, бюджетной, коммерческой и экономической).

3. Методика комплексного анализа эффективности использования земельных участков под объектами городов Варламовой Е.А.

Автор в своем исследовании рассматривает управление земельными ресурсами сверхкрупных городов и соответственно предлагает методику оценки эффективности управления.

Эффективность управления земельными ресурсами городов автор оценивает с двух точек зрения [10]:

- эффективность организации использования городских земель;
- эффективность земельно-кадастровых, землеустроительных и иных действий, направленных на формирование рационального и эффективного городского землепользования (по аналогии с методикой Варламова А.А.).

В работе предложена методика комплексного анализа эффективности использования земельных участков под объектами городов, которая включает в себя такие этапы:

- анализ современного использования земельного участка, анализ проведения работ по землеустройству и кадастровому учету земельных участков;
- анализ земельных правоотношений: форм собственности, права пользования;
- финансово-экономический анализ землепользования;
- анализ эффективности использования незастроенных частей земельного участка;
- выбор эффективной модели формирования земельных платежей;
- общая оценка эффективности использования земельного участка, выработка рекомендаций и предложений;
- выбор рациональной системы землепользования, позволяющей оценить эффективность действий УЗР [10].

Объектом исследования выступает город, управление земельными ресурсами которого характеризуется особым механизмом его осуществления и его эффективностью. В нашем же исследовании объектом оценки являются все виды муниципальных образований.

4. Методика оценки эффективности землепользования в регионе Шарафутдиновой З.А.

Автор рассматривает экономическую эффективность землепользования региона, сущность которой заключается в «использовании земли, отвечающем совокупным интересам общества, собственников и пользователей земли, обеспечивающем наиболее целесообразное и экономически выгодное использование полезных свойств земли в процессе производства, оптимальное взаимодействие с окружающей средой, охрану и воспроизводство земельных ресурсов» [17, с. 24]. Данным автором разработаны методические подходы к оценке эффективности землепользования в регионе, базирующиеся на системе интегральных (обобщающих) и частных (факторных) показателей [17, с. 24].

1. Интегральные (обобщающие) показатели эффективности использования земли:

- коэффициент динамики эффективности использования земельных ресурсов как отношение объема валовой продукции сельского хозяйства региона в сопоставимых ценах в расчете на 100 га соизмеримой площади сельскохозяйственных угодий за отчетный период к аналогичному показателю базисного периода;
- рентабельность.

2. Частные (факторные) показатели эффективности использования земли:
- показатели, характеризующие интенсивность использования земельных ресурсов (валовой доход, чистый доход или прибыль на 100 га сельскохозяйственных угодий, удельный вес сельскохозяйственных угодий в общей земельной площади, удельный вес пашни в составе сельскохозяйственных угодий, удельный вес посевов в площади пашни, урожайность сельскохозяйственных культур);
 - показатели ресурсной обеспеченности землепользования (фондообеспеченность, сумма текущих производственных затрат в расчете на 100 га сельскохозяйственных угодий, затраты живого труда на единицу землепользования, затраты на улучшение земельных угодий);
 - социальные показатели (заработная плата работника сельского хозяйства, доля заработной платы в стоимости валовой продукции сельского хозяйства, отношение заработной платы работника сельского хозяйства к средней заработной плате по республике).
 - экологические показатели (качественное состояние сельскохозяйственных угодий, уровень содержания гумуса в почве, внесение органических и минеральных удобрений под посевы).

Автор применила методику для Республики Башкортостан и оценила эффективность использования земельных ресурсов. По результатам апробации методики проведен факторный и корреляционно-регрессионный анализ эффективности землепользования.

Данная методика также носит специфический характер, так как объектом оценки является отдельная категория земель (земли сельскохозяйственного назначения), в связи с чем ее применение для всего земельного фонда муниципального образования будет некорректным. Кроме того, автором рассматривается только экономическая эффективность землепользования.

5. Система оценки эффективности государственной и муниципальной недвижимости региона Наумчева Д.В.

Автор предлагает оценивать эффективность использования земельных ресурсов с двух точек зрения: выполнение ими общественных функций и получение прибыли, в соответствии с которыми выделяет собственные критерии эффективности. В соответствии с данными критериям выбираются показатели оценки эффективности использования земельных ресурсов [13]:

- полнота и качество выполнения задач и функций;
- разница в объемах использования земель на получение аналогичных результатов данным и иным инвестором;
- разница в объемах использования земель на получение аналогичных результатов данным и иным инвестором в разные периоды времени в сопоставимых условиях;
- дополнительные результаты (результаты более высокого качества), которые могли бы быть получены при более эффективном использовании земельных ресурсов;
- отсутствие или наличие и величина излишне использованных земельных ресурсов;
- отсутствие или наличие и объем неиспользованных земельных ресурсов;
- отсутствие или наличие и величина приведения земельных ресурсов в негодность, снижения эксплуатационных характеристик вследствие ненадлежащей эксплуатации;
- прибыльность использования земельных ресурсов в сравнении с аналогичными случаями для данного вида земельных ресурсов, периода времени, типа инвестиционного проекта;

- разница в объемах использования земельных ресурсов на получение аналогичных результатов данным и иным инвестором;
- разница в объемах использования земельных ресурсов на получение аналогичных результатов данным инвестором в разные периоды времени в сопоставимых условиях;
- дополнительные средства, которые могли бы быть получены при более эффективном использовании земельных ресурсов;
- отсутствие или наличие и величина неиспользованных земельных ресурсов;
- отсутствие или наличие и объем неполного обеспечения земельными ресурсами выполнения целевых задач и функций;
- отсутствие или наличие и величина приведения земельных ресурсов в негодность, снижения эксплуатационных характеристик вследствие ненадлежащей эксплуатации.

Автор не разрабатывает как таковую методику оценки эффективности использования земель, а лишь использует указанные показатели для дальнейшего применения в инструментарии оценки эффективности региональных инвестиционных проектов с земельной составляющей. Соответственно для исследования представляет интерес разработка показателей оценки с двух позиций использования земель в муниципальном образовании.

6. Методика оценки эффективности управления собственностью Филатовой Н.Г.

Автор предлагает методику оценки эффективности использования муниципальной собственности, основанную на двух видах эффективности – экономической и социальной.

Экономическая эффективность определяется как соотношение полученного бюджетом результата от управления муниципальной собственностью к общим затратам на управление [16]:

$$\mathcal{E}_{\text{эк}} = \frac{D_{\text{исп}} + H_{\text{д}} + P_{\text{р}}}{\mathcal{Z}}, \quad (1)$$

где

$\mathcal{E}_{\text{эк}}$ – экономическая эффективность использования муниципальной собственности;

$D_{\text{исп}}$ – совокупные доходы от аренды и приватизации объектов муниципальной собственности, руб.;

$H_{\text{д}}$ – поступления в местный бюджет земельного налога, руб.;

$P_{\text{р}}$ – поступления в местный бюджет доходов от перераспределения части прибыли муниципальных унитарных предприятий, руб.;

\mathcal{Z} – общие затраты на управление муниципальной собственностью, руб.

Здесь затраты на управление муниципальной собственностью в данной методике включают в себя:

- ведомственные расходы местного бюджета, связанные с руководством и управлением муниципальным имуществом (в том числе расходы департамента земельных и имущественных отношений);
- расходы на содержание муниципальных предприятий, учреждений и организаций;
- прочие затраты на содержание объектов движимого и недвижимого имущества, земельных участков.

Если показатель $\mathcal{E}_{\text{эк}} < 1$, то использование муниципальной собственности неэффективно, если $\mathcal{E}_{\text{эк}} \geq 1$, то эффективно.

Социальная эффективность использования муниципальной собственности отражает корреляцию уровня доверия населения к проводимой местными органами власти социально-экономической политики реализации муниципальной собственности и качеством управ-

ляющего воздействия на объекты муниципальной собственности, что автор определяет через диспропорции между существующим и проектируемым функционально-целевым использованием объектов муниципальной собственности [16]:

$$D = 1 + k_s \sum_{i=1}^n B_i D_i, \quad (2)$$

где

D – комплексный показатель диспропорций;

k_s – коэффициент «жесткости» политики штрафных санкций за неэффективное использование объекта муниципальной собственности;

B_i – весовой коэффициент дефицитности i -го объекта собственности;

D_i – показатель уровня диспропорций по i -му объекту собственности;

n – количество объектов муниципальной собственности.

Коэффициент «жесткости» политики штрафных санкций определяет, во сколько раз сумма дополнительных штрафных платежей за неэффективное использование объекта муниципальной собственности (несоответствие функционально-целевому назначению) может превышать величину исходной арендной платы.

Значения B_i – весовых коэффициентов дефицитности i -го объекта собственности – определяются экспертным путем в зависимости от состава и структуры имущественного комплекса муниципального образования.

Показатель социальной эффективности использования муниципальной собственности $\mathcal{E}_{соц}$ рассчитывается как величина, обратная к показателю уровня диспропорций D [16]:

$$\mathcal{E}_{соц} = \frac{1}{D}, \quad (3)$$

Таблица 2

ВОЗМОЖНОСТЬ АДАПТАЦИИ ЭЛЕМЕНТОВ МЕТОДИК ОЦЕНКИ ДЛЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УМСЗ

Автор и наименование методики	Учет всех видов эффективности	Цели и критерии эффективности	Наличие развернутой последовательности этапов оценки	Используемые методы и инструментарий оценки
Методика оценки эффективности системы управления земельными ресурсами Варламова А.А.	-	+/-	+	+
Методика оценки эффективности сельскохозяйственного землепользования муниципальных образований Ждановой Р.В.	-	-	+	+/-
Методика комплексного анализа эффективности использования земельных участков под объектами городов Варламовой Е.А.	-	+/-	+	-
Методика оценки эффективности землепользования в регионе Шарафутдиновой З.А.	-	-	+	+

Автор и наименование методики	Учет всех видов эффективности	Цели и критерии эффективности	Наличие развернутой последовательности этапов оценки	Используемые методы и инструментарий оценки
Система оценки эффективности государственной и муниципальной недвижимости региона Наумчева Д.В.	-	+	-	-
Методика оценки эффективности управления собственностью Филатовой Н.Г.	+/-	-	-	+

Достоинствами данной методики можно считать учет не только экономической эффективности управления муниципальной собственности, но и социальной эффективности, что соответствует целям местного самоуправления – достижения благосостояния населения, удовлетворение его потребностей.

Однако в данной методике можно выделить следующие недостатки:

- отсутствие других видов (кроме экономической и социальной);
- в данной методике указаны только показатели оценки, сами этапы оценки, их содержание не раскрыты.

Таким образом, проанализированы существующие методики оценки эффективности как управления земельными ресурсами, так и управления муниципальной собственностью. Использовать определенную методику из вышеуказанных целиком не представляется возможным в связи с тем, что объект каждой из рассмотренных методик не совпадает с объектом исследования. Однако возможно выбрать определенные аспекты каждой методики и адаптировать для управления муниципальной собственностью на землю (табл. 2).

Возможности применения указанных методик оценки эффективности рассматриваются со следующих аспектов:

- учет всех видов и критериев эффективности;
- подходящие цели и критерии эффективности;
- наличие развернутой последовательности этапов оценки;
- используемые методы и инструментарий оценки.

На основании анализа существующих методик оценки, а также возможности их адаптации можно разработать собственную методику оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю.

4. РАЗРАБОТКА МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА ЗЕМЛЮ

Недостаточно проработанный муниципальный уровень управления собственностью на землю и необходимость разработки методических основ для оценки эффективности управления земельными ресурсами данных территориальных социально-экономических систем предопределил постановку задачи разработки методики оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю. В процессе разработки собственной методики мы опирались на последовательность этапов оценки эффективности системы управления земельными ресурсами Варламова А.А. (рассмотренные ранее в п. 3), при

этом предлагаемые автором шаги как таковые являются не методикой оценки, а методикой разработки системы оценки эффективности.

Методика основывается на расчете уже известных показателей, сгруппированных в зависимости от оцениваемых сфер эффективности. В основу разработки положены следующие принципы:

- отражение комплексной оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю для территории;
- ясность расчета;
- доступность данных из официальных источников.

Последовательность методики оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю следующая.

1. Определение вида эффективности и эффекта

Как уже отмечено ранее, муниципальная собственность выполняет воспроизводственную, финансово-

результативную и базовую социально-экономическую функции в развитии муниципального образования, поэтому при оценке эффективности УМСЗ, поэтому в исследовании будут использованы не только экономический критерий, но и другие критерии эффективности УМСЗ. В целом, разработанная нами система видов эффективности УМСЗ выглядит следующим образом:

- экономическая эффективность – с точки зрения соотношения доходов и расходов, получаемых в процессе управления муниципальной собственностью на землю;
- социальная эффективность – в части обеспечения базовых жизненных потребностей человека (а именно потребности в земле);
- бюджетная эффективность – как в части обеспечения поступления земельных платежей в бюджет МО, так и в части расходов местных бюджетов на исполнение функций по УМС;
- функциональная эффективность – с точки зрения исполнения органами местного самоуправления своих функций в отношении земель.

Таблица 3

ОБОБЩЕННЫЕ И ЧАСТНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УМСЗ

Вид эффективности	Наименование показателя	Формула расчета и ее расшифровка
Экономическая эффективность	Экономическая эффективность как отношение полученного бюджетом результата от УМС к общим затратам на управление	$\mathcal{E}_{\text{ЭК}} = \frac{P_{\text{УМС}}}{Z_{\text{УМС}}}, \quad (4)$ <p>где $P_{\text{УМС}}$ – суммарный результат от УМС; $Z_{\text{УМС}}$ – суммарные затраты на осуществление УМС. $P_{\text{УМС}}$ рассчитывается как: $P_{\text{УМС}} = D_{\text{Н}} + D_{\text{исп}} + D_{\text{ш}}, \quad (5)$ <p>где $D_{\text{Н}}$ – поступления в бюджет МО земельного налога, руб.; $D_{\text{исп}}$ – совокупные доходы от аренды и приватизации земель в муниципальной собственности, руб.; $D_{\text{ш}}$ – штрафные платежи от использования земель в муниципальной собственности, руб. $Z_{\text{УМС}}$ рассчитывается как: $Z_{\text{УМС}} = P_{\text{служ}} + P_{\text{пр}}, \quad (6)$ <p>где $P_{\text{служ}}$ – ведомственные расходы местного бюджета (расходы земельно-имущественной службы), связанные с руководством и управлением муниципальным имуществом; $P_{\text{пр}}$ – прочие затраты на содержание земельных участков</p> </p></p>
Социальная эффективность	Удовлетворение потребности населения в земельных участках	$y_{\text{нас}} = \frac{K_{\text{сем}}}{K_{\text{заяв}}}, \quad (7)$ <p>где $K_{\text{сем}}$ – количество семей, получивших земельные участки в собственность в текущем году, ед.; $K_{\text{заяв}}$ – количество заявок на предоставление земельных участков в собственность, поступивших в органы местного самоуправления в текущем году, ед.</p>
Бюджетная эффективность	Доля земельных участков, являющихся объектом налогообложения	$D_{\text{нал}} = \frac{P_{\text{нал}}}{P_{\text{зем}}}, \quad (8)$ <p>где $P_{\text{нал}}$ – площадь земельных участков, являющихся объектами налогообложения, га; $P_{\text{зем}}$ – площадь земельного фонда муниципального образования, га</p>
	Доля земельных участков, предоставленных в аренду	$D_{\text{ар}} = \frac{P_{\text{ар}}}{P_{\text{мс}}}, \quad (9)$ <p>где $P_{\text{ар}}$ – площадь земельных участков, предоставленных в аренду, га; $P_{\text{мс}}$ – площадь земель в собственности муниципального образования, га</p>
	Доля земельных платежей в доходах бюджета	$D_{\text{зп}} = \frac{D_{\text{прод}} + D_{\text{ар}}}{D_{\text{бюдж}}}, \quad (10)$ <p>где $D_{\text{прод}}$ – доходы от продажи земельных участков и от продажи права на заключение договоров аренды участков, поступившие в местный бюджет, руб.; $D_{\text{ар}}$ – доходы от предоставления в аренду земельных участков, поступившие в местный бюджет, руб.; $D_{\text{бюдж}}$ – доходы местного бюджета, руб.</p>
	Доля расходов на исполнение функций по УМС в расходах бюджета	$P_{\text{зп}} = \frac{Z_{\text{УМС}}}{P_{\text{бюдж}}}, \quad (11)$ <p>где $Z_{\text{УМС}}$ – суммарные затраты на осуществление УМС; $P_{\text{бюдж}}$ – расходы местного бюджета, руб.</p>

Вид эффективности	Наименование показателя	Формула расчета и ее расшифровка
Функциональная эффективность	Доля используемых площадей земельных участков от общей площади земель в муниципальной собственности	$D_{исп} = \frac{P_{исп}}{P_{мо}}$, (12) где $P_{исп}$ – площадь используемых земельных участков, га; $P_{мо}$ – площадь земель в собственности муниципального образования, га
	Доля разграниченных земель в общей площади МО	$D_{разгр} = \frac{P_{разгр}}{P_{мо}}$, (13) где $P_{разгр}$ – площадь земельных участков, государственная собственность на которые разграничена, га; $P_{мо}$ – площадь земель муниципального образования, га
	Доля площадей земель, предоставленных в собственность	$D_{пред} = \frac{P_{пред}}{P_{мо}}$, (14) $P_{пред}$ – площадь земельных участков, предоставленных в собственность, га; $P_{мо}$ – площадь земель муниципального образования, га
	Средняя продолжительность периода с даты принятия решения о предоставлении земельного участка	$пп_{ср} = \frac{\sum_{i=1}^n пп_i}{n}$, (15) где $пп_i$ – продолжительность периода с даты принятия решения о предоставлении земельного участка для i -й сделки, дней; n – количество сделок о предоставлении земельного участка, ед.
	Количество операций с земельными участками на 1 работника земельно-имущественной службы МО	$\mathcal{E}_{работ} = \frac{K_{сдел}}{Ч_{работ}}$, (16) где $K_{сдел}$ – количество сделок с земельными участками в муниципальной собственности, ед.; $Ч_{работ}$ – среднесписочная численность работников земельно-имущественной службы

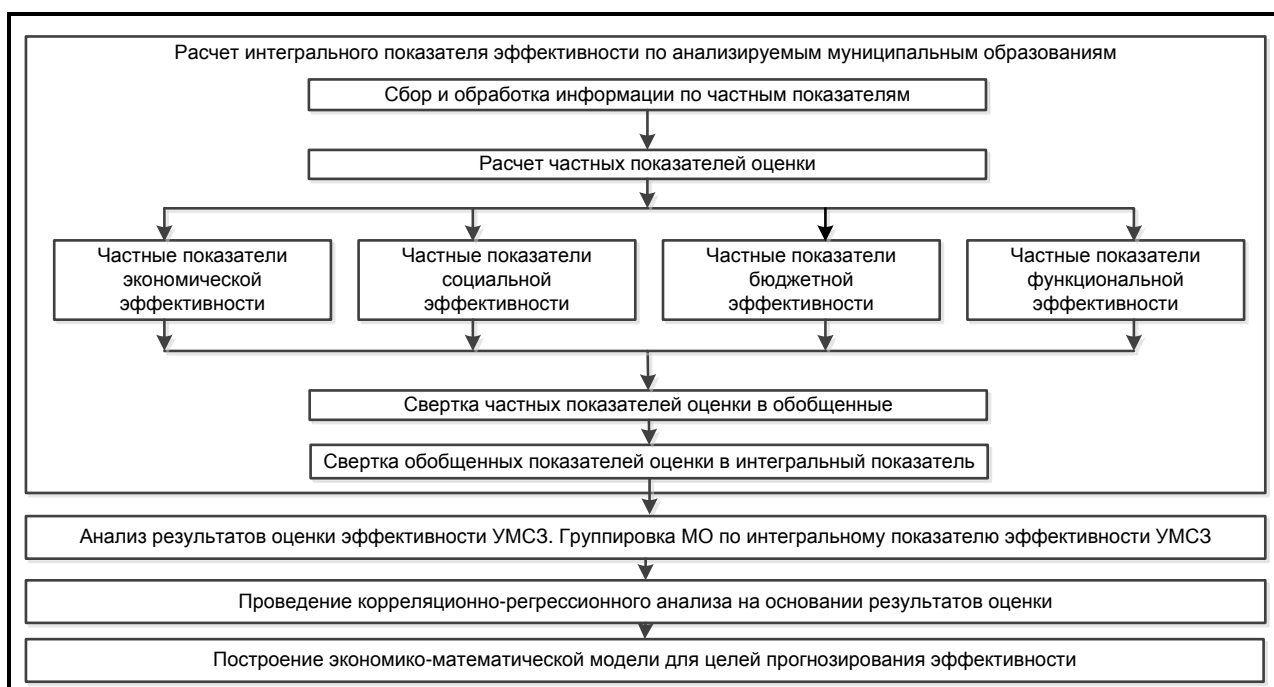


Рис. 5. Порядок расчета эффективности УМС на землю и анализа его результатов

2. Определение состава показателей

В соответствии с указанными видами эффективности нами разработана система показателей оценки эффективности УМСЗ (табл. 3). Система показателей включает в себя три группы показателей:

- частные показатели;
 - обобщенные показатели;
 - общий (интегральный) показатель эффективности УМСЗ.
- Обобщенный показатель эффективности основывается на определенном критерии эффективности и объединяет

значения частных показателей. Общий (интегральный) показатель эффективности строится на основе обобщенных показателей и характеризует эффективность УМСЗ в целом по всей совокупности показателей. Сведение нескольких показателей к одному интегральному показателю возможно с использованием линейных, мультипликативных функций, а также функций средних величин, например, среднее арифметическое, геометрическое и др. Мы будем проводить оценку эффективности на выделении последовательных

множеств их Парето-эффективных состояний в пространствах нормализованных критериев, рассчитанных на основе значений выбранных для анализа показателей в фиксированные моменты времени. Суть последовательных Парето-эффективных состояний заключается в следующем. Первое последовательное Парето-эффективное состояние определяется совокупностью МО, обладающих наилучшими критериальными характеристиками. Дальнейшее исключение этих МО из анализа позволяет выделить следующее Парето-эффективное множество и т.д. Таким образом, все множество МО может быть разбито на непересекающиеся подмножества, что позволит выделять как группы МО-лидеров и МО-аутсайдеров, так и группы МО, занимающих промежуточные положения. В целях ранжирования МО внутри отдельно взятого последовательного множества Парето-эффективных состояний целесообразно осуществлять количественную оценку степени близости каждого МО к так называемому, «эталону», характеризующемуся лучшими значениями критериев по совокупности показателей. Выделение последовательных Парето-эффективных множеств предполагает необходимость выполнения нескольких основных этапов, в числе которых формирование системы исходных показателей, характеризующих развитие, приведение их к сопоставимому виду для последующего агрегирования в соответствии с выбранной структурой критериев, распределение территорий регионов по последовательным Парето-эффективным множествам и их упорядочение в соответствии со степенью близости к «эталону» [15].

3. Сбор и обработка информации

Информацию для целей оценки можно собрать как на уровне субъекта РФ (например, в Республике Башкортостан источниками информации могут быть база данных Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан), так на основании отчетов органов местного самоуправления, земельных служб в муниципальном образовании (например, в городском округе город Уфа – Управление по земельным ресурсам Администрации ГО г. Уфа). При сборе информации по показателям используют приемы сплошных и выборочных наблюдений, сводки и группировки.

4. Выбор инструментария анализа

В качестве инструментария мы будем использовать аналитические коэффициенты, факторный и корреляционно-регрессионный анализ.

5. Расчет эффективности и анализ полученных результатов

Последовательность расчетов и анализа представлена на рис. 5. После оценки эффективности УМСЗ необходимо провести факторный анализ, который позволит выделить основные факторы, влияющие на процесс управления муниципальной собственностью на землю. Множественный корреляционно-регрессионный анализ с помощью выбор показателей с наибольшим коэффициентом множественной детерминации позволит построить модель для расчета эффекта. В дальнейшем, на основании полученной в результате анализа возможно прогнозирование по различным аспектам и факторам системы.

В зависимости от выявленного влияния факторов из модели множественной регрессии, полученных в ходе

корреляционно-регрессионного анализа, выбираются направления по повышению эффективности управления землями в муниципальной собственности:

- признание права собственности МО на выявленные бесхозяйные земельные участки;
- осуществление государственной регистрации права собственности на бесхозяйные объекты, признанными таковыми по суду муниципальной собственностью;
- проведение технической инвентаризации вновь выявленных бесхозяйных объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности;
- осуществление оценки рыночной стоимости земель в муниципальной собственности;
- увеличение числа земельных участков для предоставления их в аренду и на продажу путем выявления неиспользуемых площадей;
- увеличение доходов бюджета МО на основе эффективного управления муниципальной имущественностью;
- совершенствование системы учета объектов собственности МО;
- повышение квалификации специалистов в сфере управления муниципальной собственностью и земельными ресурсами.

Предложенная методика оценки не претендует на универсальность, возможно будет затруднен поиск отдельных показателей для расчета эффективности или построенная модель управления землями в муниципальной собственности будет иметь определенный процент ошибок. Тем не менее, отсутствие на сегодняшний день единых методических подходов к оценке эффективности (причем не только экономической) управления землями для территориальных систем муниципального уровня, достаточная простота и логичность предложенной нами методики оценки, возможность на основе ее применения выявить проблемные зоны управления муниципальной собственностью на землю и использование результатов применения методики для принятия управленческих решений органами местного самоуправления, говорят о необходимости и целесообразности разработки данной методики.

Оценка эффективности УМС на землю является одной из основных задач системы муниципального управления на сегодняшний день (в условиях большой доли земель, государственная собственность на которую не разграничена, низкой доли земельных платежей в общих доходах местных бюджетов). Поэтому разработка методики оценки и ее применение позволит проанализировать результативность деятельности органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, выявить недостатки действующего механизма управления и позволит определить перспективные направления для повышения эффективности управления, в том числе и в целях решения задачи обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Гайнанов Дамир Ахнафович

Уляева Алсу Гарифулловна

Литература

1. Конституция РФ [Текст] : офиц. текст [с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. №6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 №7-ФКЗ] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – №4. – Ст. 445.
2. Земельный кодекс РФ [Текст] : от 25 окт. 2001 г. №136-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2001. – №44. – Ст. 4147.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Текст] : федер. закон от 16 сент. 2003 г. // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №40. – Ст. 3822.
4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 28 апр. 2008 г. №607. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 апр. 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подп. «и» п. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 17 дек. 2012 г. №1317. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Об утверждении показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (вместе с «Порядком проведения социологического опроса в городских округах и муниципальных районах Республики Башкортостан», «Порядком оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов Республики Башкортостан и определения размеров грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности», «Перечнем органов исполнительной власти Республики Башкортостан, обеспечивающих мониторинг значений показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», «Порядком выделения грантов городским округам и муниципальным районам Республики Башкортостан в целях поощрения достижения наилучших значений показателей эффективности органов местного самоуправления» [Электронный ресурс] : распоряжения Правительства Республики Башкортостан от 21 янв. 2009 г. №52-р. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
7. Анисимов А.П. и др. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики [Текст] : монография / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков, М.С. Сотникова. – М., 2010. – 256 с.
8. Атаева А.Г. Проблемы управления земельными ресурсами муниципальных образований в контексте повышения финансовой самостоятельности локальных территорий [Текст] / А.Г. Атаева, А.Г. Уляева // Науч. тр. Вольного экон. об-а России. – М., 2012. – Т. 166. – С. 140-145.
9. Варламов А.А. Земельный кадастр [Текст]: в 6 т. ; учеб. Т. 2: Управление земельными ресурсами / А.А. Варламов. – М.: КолосС, 2005. – 385 с.
10. Варламова Е.А. Экономический механизм управления земельными ресурсами сверхкрупных городов (на примере г. Москвы) [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Е.А. Варламова. – М., 2006. – 24 с.
11. Жданова Р.В. Эффективность управления сельскохозяйственным землепользованием муниципальных образований на основе кадастровой информации (на примере Воронежской области) [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Р.В. Жданова – М., 2010. – 24 с.
12. Кошкин Л.И. Управление недвижимым имуществом: эффективность и результативность [Текст] / Л.И. Кошкин, М.М. Соловьев // Управление собственностью. – 2004. – №4.
13. Наумчев Д.В. Региональное управление инвестиционными процессами с земельной составляющей [Текст] : автореф. дисс. ... д-ра экон. наук / Д.В. Наумчев. – М., 2010. – 44 с.
14. Научная молодежь – экономике региона [Текст] : сб. научных работ молодых ученых. – Уфа : ИСЭИ УНЦ РАН, 2013. – 240 с.
15. Стратегическое планирование и аудит социально-экономического развития региона [Текст] / Аппарат Правительства Республики Башкортостан, Гос. комитет Республики Башкортостан по размещению гос. заказов, ИСЭИ УНЦ РАН ; редколл. : Тажитдинова И.А. (рук.), Гайнанов Д.А., Новиков С.В. и др. – М. : Экономика, 2012. – 310 с.
16. Филатова Н.Г. Эффективное управление муниципальной собственностью как условие социально-экономического развития муниципального образования [Текст] : автореф. дисс. ... канд. экон. наук / Н.Г. Филатова. – Новосибирск, 2009. – 24 с.
17. Шарафутдинова З.А. Регулирование землепользования в региона [Текст] / З.А. Шарафутдинова, М.Н. Исянбаев. – Уфа : ИСЭИ УНЦ РАН, 2010. – 156 с.

Ключевые слова

Муниципальное образование; земельные ресурсы; управление земельными ресурсами; собственность; муниципальная собственность на землю; эффективность; эффективность управления муниципальной собственностью на землю, методика оценки эффективности.

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы предопределена новыми социально-экономическими условиями, в рамках которых существенной модификации подверглись экономические основы местного самоуправления, в особенности муниципальная собственность, в состав которой входят и земельные ресурсы. На сегодняшний день система управления земельными ресурсами в стране до сих пор не пришла к разрешению вопроса о муниципальной земельной собственности и ее эффективному управлению.

Научная новизна и практическая значимость. В статье уточнены теоретико-методологические подходы к понятию «муниципальная собственность на землю», выявлены проблемы управления муниципальными земельными ресурсами, проанализированы существующие подходы и методики оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю. Разработаны подходы к пониманию категории «управление муниципальной собственностью на землю», предложена методика оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю. Практическая значимость работы состоит в возможности практического применения указанной методики.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Гатауллин Р.Ф., д.э.н., профессор, г.н.с. сектора экономической теории и системного анализа ФГБУН «Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской Академии наук»