УДК 332.334 DOI: 10.22394/2079-1690-2018-1-3-120-128

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ПАЧЕЛМСКОГО РАЙОНА ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Букин Сергей Николаевич кандидат экономических наук, доцент кафедры «Землеустройство и геодезия», Пензенский государственный университет архитектуры и строительства (440028, Россия, г. Пенза, ул. Г. Титова, 28). E-mail: sergei.abcdefgh@yandex.ru

Аннотация

В статье рассмотрена проблема повышения эффективности управления земельными ресурсами на муниципальном уровне в Российской Федерации, в частности, на территории Пачелмского района Пензенской области. Предложена авторская модель организационно-экономического механизма, направленного на формирование стратегий комплексного развития территории муниципального образования. В рамках предложенной модели проводится анализ основных показателей функционирования территории муниципального образования и рассматриваются инструменты управления земельными ресурсами. Предложены направления дальнейшего совершенствования организационно-экономического механизма управления земельными ресурсами на муниципальном уровне.

Ключевые слова: *организационно-экономический механизм, земельные ресурсы, муниципальный уровень, показатели, эффективность.*

В настоящее время очень остро стоят задачи комплексного использования земельных ресурсов, регулирования земельных отношений. В зависимости от эффективности решения этих задач можно прогнозировать развитие территорий муниципальных образований.

Эффективному функционированию земельной сферы на муниципальном уровне препятствует ряд факторов: постоянное изменение земельного законодательства, недостаточное финансирование (или полное отсутствие финансирования) мероприятий по устранению недостатков землепользований и улучшению земельных угодий; отсутствие чётких муниципальных программ по развитию земельной сферы; отсутствие согласованности действий и налаженного информационного взаимодействия между подразделениями, регулирующими земельную сферу.

Муниципальное образование представляет собой сложную социально-экономическую систему, включающую как земельные участки, так и инженерную инфраструктуру, объекты социальной, экономической сфер. Поэтому в целях оптимального распределения имеющихся ресурсов следует учитывать элементы системы управления, обеспечивающей воздействие на факторы, от состояния которых зависит результат деятельности.

Развитие территорий муниципальных образований рассматривалось в ряде научных работ [1–6]. Однако разработка и реализация рекомендаций по повышению эффективности использования земельных ресурсов муниципальных образований на основе организационно-экономического механизма является одним из перспективных направлений и требует пристального изучения.

Формирование организационно-экономического механизма управления земельными ресурсами на муниципальном уровне Российской Федерации имеет ряд особенностей.

Во-первых, управление земельными ресурсами должно основываться на принципах рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, что подразумевает:

1) разработку и внедрение критериев эффективно функционирующих предприятий;

2) формирование оптимального соотношения земель сельскохозяйственного назначения, находящихся на различных вещных правах;

3) регулирование порядка вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в оборот, внедрение бизнес-планирования и форм государственной поддержки как товаропроизводителей, так и инвесторов.

Во-вторых, в настоящее время остро стоит проблема реального разграничения государственной собственности на федеральную, собственность субъектов федерации и муниципальных образований. Ряд территорий имеют спорную принадлежность и, следовательно, наложение управленческих функций, что приводит к путанице в принятии решений.

Разработка и реализация организационно-экономического механизма должна проводиться комплексно, системно с ориентацией на решение конкретных практических задач.

В целях дальнейшего исследования необходимо конкретизировать содержание понятия «организационно-экономического механизм управления» применительно к земельными ресурсами на муниципальном уровне.

На основе анализа положений научных публикаций [7–11], характеризующих содержание категории «механизм», и с учётом специфики управления земельными ресурсами (исключительная важность земли как природного ресурса, многогранность земли как объекта управления, отсутствие чёткого разграничения функций управления и др.), в данной работе под *организационно-экономическим механизмом управления земельными ресурсами на муниципальном уровне* понимается иерархическая система элементов организационного и экономического воздействия на земельные ресурсы с целью эффективного использования этих ресурсов.

Предлагаемый организационно-экономический механизм (рис. 1) направлен на формирование стратегий комплексного развития территории муниципального образования. При этом в качестве базовой составляющей территории рассматриваются земельные ресурсы.

Предлагаемый механизм основан на взаимодействии субъектов управления федерального ($С_{ФУ}$), территориального ($С_{РУ}$) и муниципального ($С_{МУ}$) уровней, состоящих из органов власти, и хозяйствующих субъектов ($С_{х}$), к которым относятся предприятия (государственные, муниципальные, частные), объединения предприятий (союзы, АО, товарищества), индивидуальные предприниматели (ИП), граждане.

Разработанный механизм направлен на реализацию стратегий по повышению эффективности использования земельных ресурсов. Под *стратегией* в данном случае понимается система действий, направленных на повышение эффективности управления и использования земельных ресурсов муниципального образования.

Основной критерий выбора стратегий – вид эффективности управления земельными ресурсами (экономическая, технологическая, информационная, правовая, бюджетная, социальная, экологическая). При этом ряд сфер управления находятся в более тесном взаимодействии (экономическая и технологическая с одной стороны, информационная, правовая и бюджетная с другой стороны). В целях избегания дублирования функций экономическая и технологическая стратегии объединены в одну «Экономическую стратегию», а информационная, правовая и бюджетная объединены в единую «Административную стратегию».

Рассмотрим каждую из стратегий.

Стратегия S1 «Экономическая» предполагает, прежде всего, воздействие на экономические составляющие эффективности управления земельными ресурсами муниципальных образований.

На муниципальном уровне происходит взаимодействие интересов многих экономических агентов: собственники и землепользователи стараются получить максимум прибыли от владения, пользования и распоряжения земельными участками; застройщики и инвесторы заинтересованы в повышении доходности своих вложений; архитекторы и градостроители прилагают усилия для реализации своих проектов.

Органы власти муниципального образования заинтересованы не только в получении экономических благ, но и в создании оптимальных социально-экономических условий для планомерного развития экономики в целом. При этом управляющим органам приходится учитывать ряд специфических характеристик земельных ресурсов: незаменимость, использование земли как пространственного базиса в большинстве отраслей и как невоспроизводимого средства производства в сельском хозяйстве. Поскольку значительную долю в общей площади муниципальных районов занимают земли сельскохозяйственного назначения, необходимо более подробно рассмотреть показатели, характеризующие эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения.

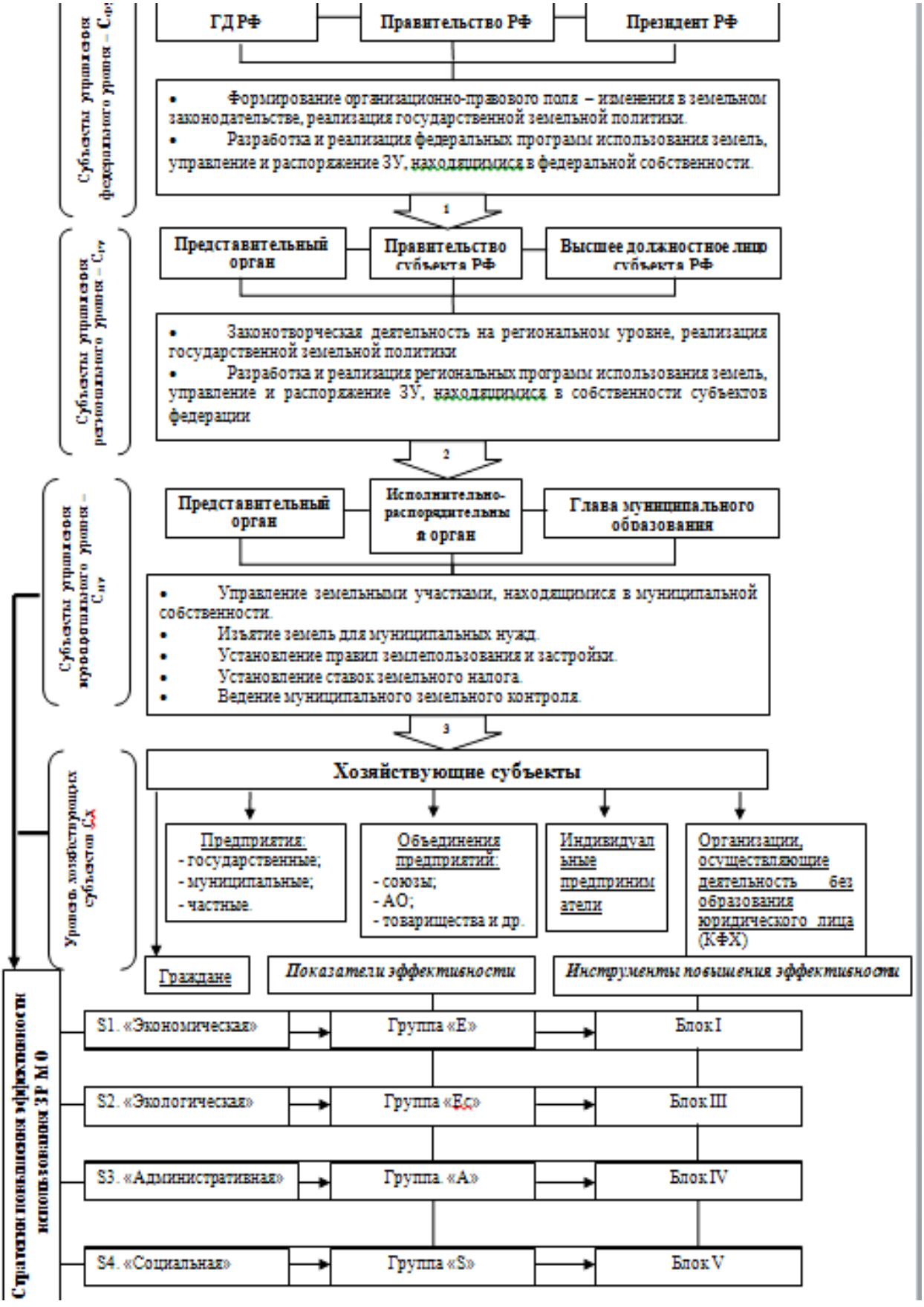


Рис. 1. Организационно-экономический механизм повышения эффективности управления земельными ресурсами муниципальных образований

Экономическая эффективность использования земли в сельском хозяйстве характеризуется системой натуральных и стоимостных показателей:

- урожайность сельскохозяйственных культур;
- стоимость валовой продукции, валового и чистого дохода, прибыли в расчете на 1 га, руб.;
- окупаемость затрат в земельные ресурсы, на 100 руб. материальных затрат;
- рентабельность производства продукции, %.

В качестве дополнительных показателей эффективности использования земли могут быть использованы:

- степень вовлечения земли в сельскохозяйственное производство сельскохозяйственных угодий (пашня, сенокос, пастбища), %;
- показатель степени использования сельскохозяйственных угодий (удельный вес пашни на площадь сельскохозяйственных угодий), %;
- степень использования пашни (посевная площадь / площадь пашни).

В качестве дополнительных показателей эффективности сельскохозяйственного производства используются:

- удельный вес сельхозугодий в общей земельной площади земель, закрепленных за сельскохозяйственными предприятиями;
- удельный вес пашни в структуре сельскохозяйственных угодий, имеющихся в распоряжении сельскохозяйственного предприятия;
- удельный вес посевов сельскохозяйственных культур в пашне.

Рассматривая эффективность использования земли на муниципальном уровне необходимо учитывать следующие положения:

- перечень показателей оценки эффективности использования земли привязан к конкретной сфере производства, например, в сельском хозяйстве анализируются урожайность, посевные площади; при застройке территории необходимо учитывать плотность застройки, этажность, обеспеченность инфраструктурой;
- эффективность использования земли рассчитывается на основе комплексной оценки последствий проводимых мероприятий в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе;
- обязательный учёт экологических факторов.

Исключительная ценность земель сельскохозяйственного назначения предопределяет необходимость рационального использования земельного фонда муниципального района в целях усиления экономики и развития сельскохозяйственных предприятий, а также для увеличения объемов производства продукции сельского хозяйства.

В условиях многообразия форм собственности на землю всё большее значение приобретает определение стратегических направлений и степени эффективности использования сельскохозяйственных угодий:

- улучшение структуры земельных угодий за счет трансформации;
- перевод в более продуктивные угодья, которые могут дать наибольшее количество сельхозпродукции;
- повышение плодородия земельных угодий;
- вовлечение в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земель;
- работы по мелиорации и рекультивации;
- развитие и расширение систем орошения, осушения и обводнения;
- работа по улучшению сенокосов и пастбищ.

Стратегия S2 «Экологическая» воздействует на экологические составляющие эффективности управления земельными ресурсами муниципальных образований.

Следует отметить, что экологические показатели использования земель относятся к наименее разработанным. В целом эти показатели можно разделить на натуральные и стоимостные.

К натуральным показателям относятся сведения о площади земель, загрязнённых различными промышленными и бытовыми отходами, и земель, нарушенных в результате хозяйственной деятельности человека (эродированные, засолённые, заболоченные и др.).

Также к натуральным показателям следует отнести данные об объемах восстановительных работ (рекультивация, мелиорация).

К стоимостным показателям можно отнести:

1. расходы на природоохранные мероприятия (строительство гидротехнических сооружений, дорог, посадка лесных полос, создание санитарно-защитных зон, заповедников, заказников и др.).

2. ежегодные затраты на поддержание природоохранных сооружений в рабочем состоянии.

3. уменьшение издержек на медицинское обслуживание людей вследствие улучшения экологической обстановки;

4. стоимость дополнительной продукции, полученной в результате увеличения производительности труда и уменьшения невыходов на работу.

5. объём и стоимость дополнительной продукции, полученной вследствие "краевого эффекта".

6. объём и стоимость дополнительной продукции, полученной в результате уменьшения отрицательного воздействия на земельные угодья, воду и воздух антропогенных и природных факторов, к которым относятся эрозия, иссушение, уплотнение почв, загрязнение природных ресурсов;

7. потери сельскохозяйственной продукции в зависимости от степени уплотнения почвы.

Реализация **Стратегии S3 «Административная»** связана с воздействием на административные факторы, которые определяют эффективность управления земельными ресурсами муниципальных образований.

Современная система оценки эффективности муниципального управления базируется на следующих нормативных актах:

– Федеральный закон от 06.10.2003 № 131- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;

– Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 60».

Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 содержит следующие показатели в сфере экономического развития для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов:

1. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников (рублей):

крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций;

муниципальных дошкольных образовательных учреждений;

муниципальных общеобразовательных учреждений, в том числе учителей;

муниципальных учреждений культуры и искусства;

муниципальных учреждений физической культуры и спорта.

2. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя (рублей).

3. Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе (процентов) и др.

Стратегия S4 «Социальная» направлена на улучшение качества жизни людей и формирование благоприятных условий для работы и отдыха. Показатели, характеризующие социальную сферу муниципального образования, определены в соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607: доля детей в возрасте 1 - 6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях в общей численности детей в возрасте 1 - 6 лет, объектов жилищного строительства - в течение 3 лет; среднегодовая численность постоянного населения, доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций) и др.

Показатели из рассмотренные групп (экономическая, экологическая, административная, социальная) используются в качестве основы для разработки соответствующих стратегий в рамках организационно-экономического механизма и разработки инструментов повышения эффективности использования земельных ресурсов на территории Пачелмского района Пензенской области.

Предлагаемый организационно-экономический механизм (рис. 1) основан на взаимодействии субъектов управления земельными ресурсами всех уровней, начиная с федерального уровня и заканчивая предприятиями, объединениями предприятий, индивидуальными предпринимателями и КФХ, хозяйствующими на конкретной территории субъектами. При этом в рамках данной работы основное внимание уделяется земельным ресурсам на территории муниципального района. В целях детальной разработки и реализации основных стратегий (экономическая, экологическая, административная, социальная) проанализируем показатели эффективности использования земельных ресурсов на территории Пачелмского района Пензенской области.

Одним из важнейших показателей является распределение земель по категориям.

Распределение земель Пачелмского района по категориям на 1 января 2018 г., га в форме диаграммы представлено на рис. 2. [15]

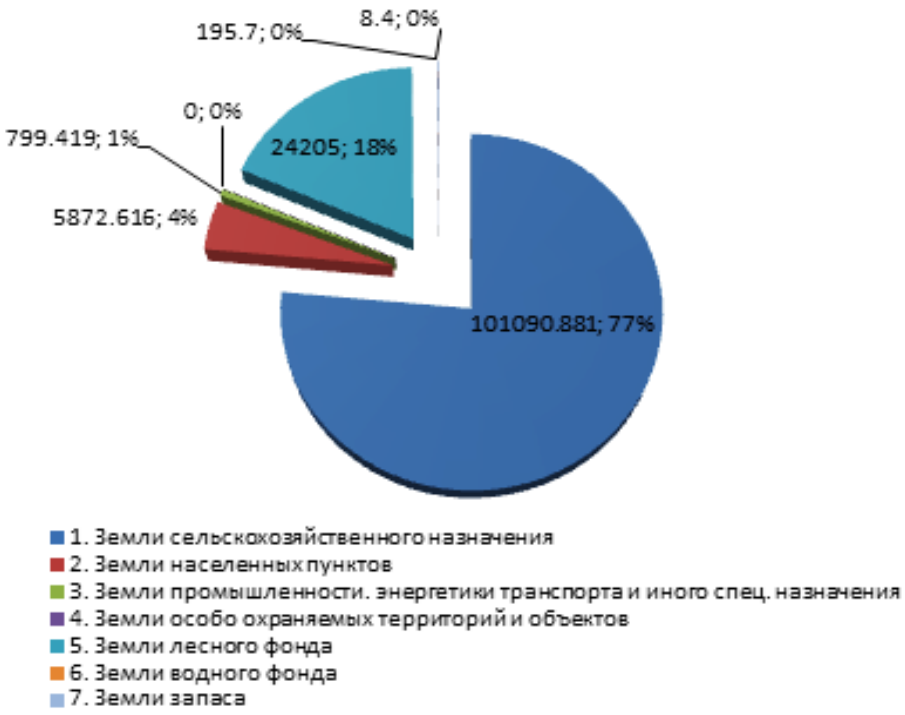


Рис. 2. Распределение земель Пачелмского района по категориям, га (на 1 января 2018 г.)

Данные о распределении земель по категориям (рис. 2) свидетельствуют о значительном преобладании земель сельскохозяйственного назначения, что характерно для муниципальных образований, основная специализация которых – сельское хозяйство.

На основе анализа динамики объема производства сельскохозяйственной продукции [15] (в фактически действовавших ценах) (рис. 3), хозяйств всех категорий можно сделать вывод о постепенном увеличении объёмов производства.

На рис. 4 [12] представлена динамика индекса производства сельскохозяйственной продукции в сопоставимых ценах в процентах к предыдущему году.

На основании данных рис. 4 самым результативным можно назвать 2012 год, но после пика индекс производства начал падать и наименьших значений достиг в 2016 году(94,8 % для животноводства, 82 % для растениеводства, 85,5 – индекс производства всей сельскохозяйственной продукции).

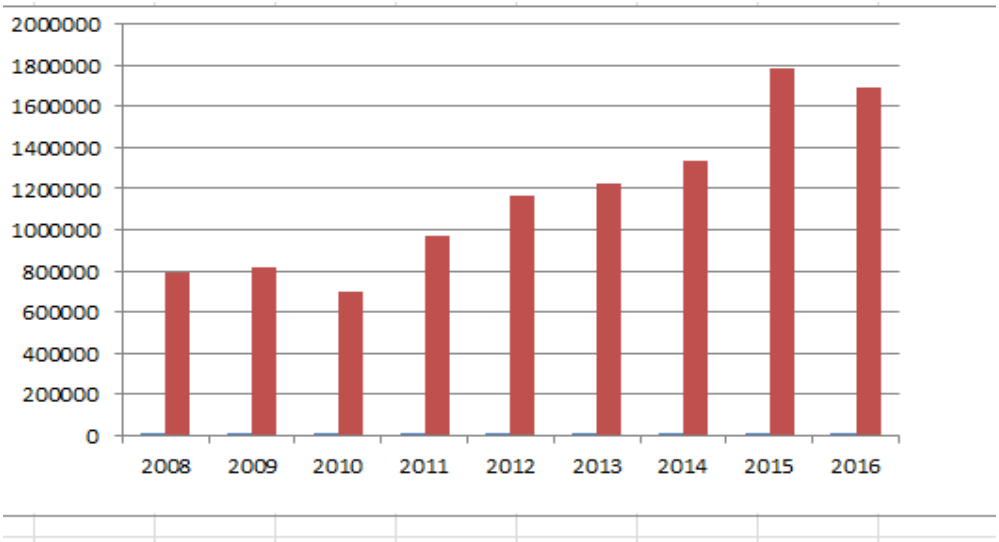


Рис. 3. Объем производства сельскохозяйственной продукции (в фактически действовавших ценах), хозяйства всех категорий, тыс. руб.

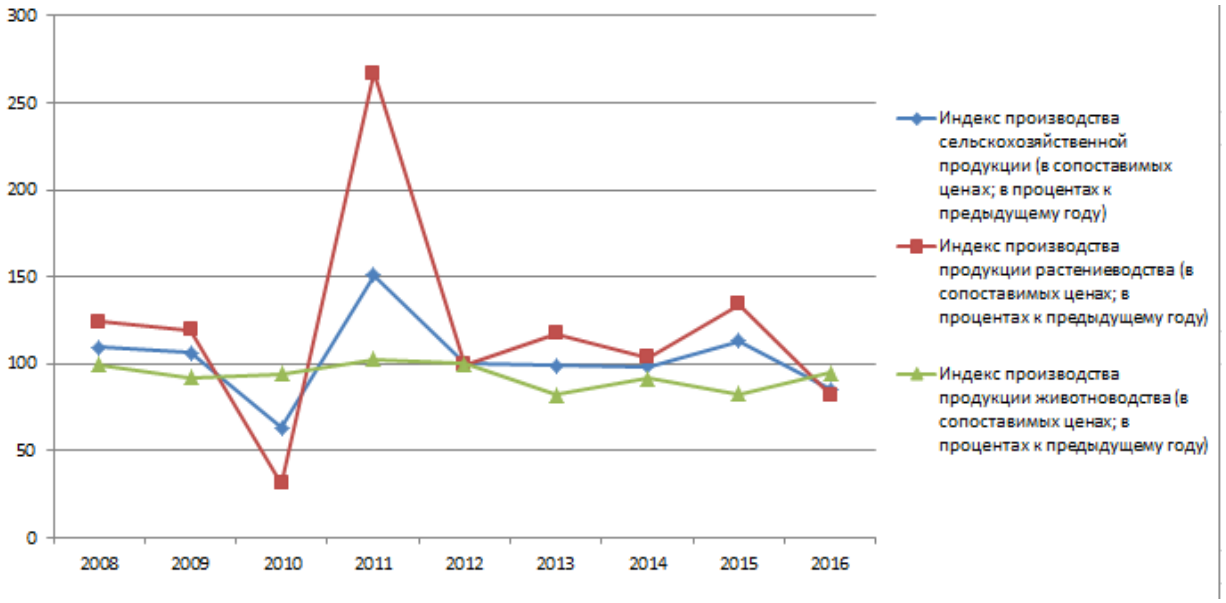


Рис. 4. Динамика индекса производства сельскохозяйственной продукции в сопоставимых ценах в процентах к предыдущему году

Однако анализ исключительно показателей сельскохозяйственной отрасли не дает полной картины развития района, поскольку значительное влияние на аграрно-экономический потенциал муниципальных образований оказывает ситуация, сложившаяся в административной и социальной сферах.

К важнейшим показателям, на которых строится развитие административной сферы, следует отнести доходы местного бюджета, площадь земельных участков для жилищного строительства, доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения.

Динамика площади земельных участков, предоставленных для жилищного, индивидуального жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства в расчёте на 10 тыс. человек населения (га) представлена на рис. 5 [12].

Данные рис. 5 свидетельствуют о стабилизации предоставленных для жилищного строительства площадей земельных участков.

Наиболее существенными факторами, характеризующими устойчивость развития сельских территорий, являются: демографическая ситуация, уровень жизни граждан и уровень безработицы, благоустройство и социальная инфраструктура.



Рис. 5. Динамика площади земельных участков, предоставленных для жилищного, индивидуального жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства в расчёте на 10 тыс. человек населения (га)

В целом, территория Пачелмского района подвержена антропогенному воздействию на все компоненты природной среды: происходит загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почвенного и растительного покрова. Однако, поскольку на территории района отсутствуют крупные промышленные предприятия и вредные производства, загрязнения среды не превышают допустимых значений и носят локальный характер. Все предприятия Пачелмского района переведены на газовый вид топлива, источники выбросов оснащены очистным оборудованием. В целом, в связи с отсутствием крупных промышленных предприятий и вредных производств экологическая ситуация на территории Пачелмского района благоприятная. Имеющиеся загрязнения среды обитания носят локальный характер и, как правило, не достигают опасных значений. К главным источникам загрязнения следует отнести свалки отходов и скотомогильники.

Анализируя ситуацию по Пачелмскому району, следует отметить интенсивное развитие сферы бытового обслуживания, торговли и общественного питания за счёт активного участия жителей. Несмотря на сокращение численности населения, Пачелмский район располагает трудовым потенциалом для развития сельской местности. Прекращение численности населения требует повышения уровня аграрно-экономического развития. При этом необходимо особое внимание оказывать инструментам, имеющим наибольшее влияние на результаты сельскохозяйственного производства, как основы развития сельских районов.

Инструменты управления земельными ресурсами, как составная часть организационно-экономического механизма, являются определенными действиями, со стороны уполномоченных органов власти, которые должны воздействовать на систему управления земельными ресурсами, влиять на ее развитие.

К таким действиям следует отнести: стратегическое и программное планирование использования земель, территориальное планирование, территориальное и внутрихозяйственное землеустройство, кадастр недвижимости, оперативное регулирование, разрешение земельных споров, штрафные санкции за нарушение использования земель, субсидии собственникам земли и землепользователям, исполнение нормативно-правовой базы, создание и развитие социальной инфраструктуры, разрешение земельных споров, мониторинг и контроль использования земель.

Дальнейшее совершенствование организационно-экономического механизма управления земельными ресурсами на муниципальном уровне должно осуществляться в направлении комплексного использования земель населённых пунктов и сельскохозяйственных предприятий в соответствии с федеральными нормами, но с учётом местной специфики на основе актуальной информации и при тесном взаимодействии органов власти и хозяйствующих субъектов.

Литература

1. *Барсукова Г.Н., Еремеева Д.Ю.* Использование земельных ресурсов в муниципальном образовании «Гиагинский район» // Современные научные исследования и разработки. 2017. № 7 (15). С. 52-57.
2. *Овчинникова Н.Г., Шмакова В.В.* Организация рационального использования земельных ресурсов при территориальном планировании муниципальных образований // Экономика и экология территориальных образований. 2017. № 4 (3). С. 80-90.
3. *Лукьянова М.Н.* Перспективы использования земельных ресурсов в развитии муниципального образования // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 2. С. 396.
4. *Лемясева С.А.* Управление земельными ресурсами муниципального образования // Экономика и управление. 2007. № 5. С. 141-144.
5. *Кусов И.С., Андреевна К.А., Журавлева Т.А., Сорокина Т.А.* Трансформация экономических инструментов управления земельными ресурсами в контексте муниципальной реформы в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. С. 8.
6. *Акифьев И.В., Букин С.Н., Самсонова Д.А.* Реализация кадрового потенциала Бековского района Пензенской области как способ решения сложной демографической ситуации // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. 2018. №2.
7. *Аверина И.С.* Эволюция и классификация феномена «хозяйственный механизм» // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. 2012. №2.
8. *Игнатова Т.В., Мартыненко Т.В.* Управление муниципальной собственностью в аспекте теории конкурентоспособности территории //Гуманитарий Юга России. 2018. Том 7. № 2. С.122-134.
9. *Стогул О.И.* Сущность понятия «экономический механизм развития предприятия» // Экономика транспортного комплекса. 2013. №21.
10. *Жукова И.В.* Сущность и содержание организационно-экономического механизма управления горнодобывающей промышленностью // Власть и управление на востоке России. 2010. № 4. С. 43-49.
11. *Мисхожев Э.Р.* Формирование структурной модели механизма управления экономической устойчивостью машиностроительного предприятия // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2011. №6. С.46-53.
12. Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований [Электронный ресурс] / Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пензенской области/ - Режим доступа: http://pnz.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/pnz/ru/municipal_statistics/main_indicators/ (дата обращения 28.06.2018)

Bukin Sergey Nikolaevich, Candidate of Economic Sciences, associate professor "Land management and geodesy", Penza state university of architecture and construction (28, G. Titov St., Penza, 440028, Russian Federation). E-mail: sergei.abcdefgh@yandex.ru

ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF EFFICIENCY IMPROVING OF LAND RESOURCES MANAGEMENT IN MUNICIPALITY (CASE OF PACHELMSKY MUNICIPALITY OF PENZA REGION)

Abstract

The article considers the problem of increasing the efficiency of land administration at the municipal level in the Russian Federation, in particular, in the territory of the Pachelmsky district of the Penza region. The author's model of the organizational-economic mechanism aimed at forming strategies for the integrated development of the territory of the municipal formation is proposed. Within the framework of the proposed model, the main indicators of the functioning of the territory of the municipality are analyzed and land management tools are considered. Suggested directions for further improvement of the organizational and economic mechanism of land resources management at the municipal level.

Keywords: *organizational and economic mechanism, land resources, municipal level, indicators, efficiency.*