

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования**  
**«Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»**  
**Высшая школа экономики и управления**  
**Кафедра «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»**

**ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ**

**Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор**

\_\_\_\_\_/ В.С. Антонюк /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г.

**Совершенствование управления земельными ресурсами муниципального образования**  
**(на примере Челябинского городского округа)**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**ЮУрГУ – 38.03.04.2020.228.ВКР**

**Руководитель, к.п.н. доц. каф. ЭТГМУ**

\_\_\_\_\_/ А.Ж. Теллобаева /

«5» июня 2020 г.

**Автор**

**студент группы ЭУ – 453**

\_\_\_\_\_/ В.К. Ваганов /

«5» июня 2020 г.

**Нормоконтролер, ассист. каф. ЭТГМУ**

\_\_\_\_\_/ Д.В. Кремер /

«5» июня 2020 г.

**Челябинск 2020**

## АННОТАЦИЯ

Ваганов В.К. Совершенствование управления земельными ресурсами муниципального образования (на примере Челябинского городского округа) – Челябинск: ЮУрГУ, ЭиУ – 453, 88 с 5 ил. 25 табл, библиограф. список 30 назим.

Объектом исследования являются земельные ресурсы муниципального образования города Челябинск.

Предмет исследования – система управления земельными ресурсами города Челябинска.

Цель работы - разработка рекомендаций по совершенствованию управления земельными ресурсами города Челябинска.

В дипломном проекте раскрыты сущность земельных ресурсов и их классификация, определены инструменты управления земельными ресурсами территории. Проанализированы динамика и структура земельных ресурсов, а так же практика управления земельными ресурсами муниципального образования. Определены основные направления совершенствования управления земельными ресурсами.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ	
1.1 Теоретические аспекты управления земельными ресурсами муниципального образования .....	6
1.2 Методология реализации государственной политики управления земельными ресурсами .....	20
1.3 Методика оценки эффективности управления земельными ресурсами муниципального образования .....	35
2 АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)	
2.1 Анализ состояния земельных ресурсов муниципального образования (на примере Челябинского городского округа) .....	39
2.2 Оценка эффективности управления земельными ресурсами муниципального образования (на примере Челябинского городского округа)	42
3 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)	
3.1 Актуальные проблемы управления земельными ресурсами муниципального образования .....	52
3.2 Методические рекомендации повышения эффективности управления земельными ресурсами муниципального образования .....	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	80
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	81

## ВВЕДЕНИЕ

В России одним из важнейших достоинств является огромное обилие земельных ресурсов, они являются основой устойчивого социально-экономического развития любого государства. На протяжении веков земельные ресурсы подвергались воздействию со стороны государства. Они увеличивались и сокращались, активно использовались и сохранялись для дальнейшей реализации. Главная цель земельных изменений в Российской Федерации состоит в обеспечении рационального использования земель, их охраны, создание организационно-технологических, экономических и прочих всевозможных условий.

Государство осуществляет управление земельными ресурсами с используя исполнительные органы государственной власти на уровне Российской Федерации, а также ее субъектов, органами местного самоуправления и законодательными органами.

На данный момент органы местной власти акцентируют внимание на большом значении нарастающей роли земельных отношений в совокупном объеме экономических реформ, модели управления муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления строят стратегические планы по эксплуатации земли, организуют работы по землеустройству, принимают участие в реализации контроля, занимаются оформлением прав собственности на землю, взимают плату за аренду земли.

Возможность комплексного изменения в управлении и регулировании оборота земельных ресурсов кажется маловероятной, в связи с масштабностью обозначенных задач и системными ошибками, которые были накоплены за большой промежуток времени. При реализации направлений связанных с передачей земли в частную собственность, или под другие социально-экономические нужды способно дать ощутимые результаты.

Таким образом, отсутствие базы эффективного управления землей на муниципальном уровне, и в свою очередь имеющиеся пробелы законодательства по регулированию оборота и отношений земельных ресурсов, обостряют изучаемую проблему.

Стоит сказать, что повышение эффективности управления муниципальной собственностью, в том числе управление земельными ресурсами, как одного из важных источников доходов муниципального образования, становится важнейшей задачей.

Объектом исследования являются земельные ресурсы муниципального образования города Челябинск.

Предмет исследования – система управления земельными ресурсами города Челябинска.

Целью исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию управления земельными ресурсами города Челябинска.

Для достижения цели необходимо решение следующих задач:

- 1) раскрыть сущность и виды земельных ресурсов территории;
- 2) определить инструменты управления земельными ресурсами территории;
- 3) провести статический и динамический анализ структуры земельных ресурсов муниципального образования;
- 4) изучить практику управления земельными ресурсами в муниципальном образовании;
- 5) определить основные направления совершенствования управления земельными ресурсами.

Методической базой исследования послужили нормативно-правовые акты и методические материалы органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам регулирования имущественных отношений на уровне Российской Федерации и города Челябинска.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

## 1.1 Теоретические аспекты управления земельными ресурсами муниципального образования

Управление земельными ресурсами – это систематическое, документальное, сознательное, целенаправленное наблюдение за воздействием образования государства и общества на сознательное использование земельных объектов с учетом особенностей и тенденций использования ресурсов обоснованных являющихся тенденций и закономерностей в систематическое эксплуатации эффективное земельных собственностью ресурсов учебники для перераспределения достижения литературы их динамикой эффективной научной работы.

Управление использует весь спектр общественных отношений - от социального до экономического, правового, экологического и других видов управления. Из этого можно сделать вывод, что управление земельными ресурсами – сложноорганизованная система. Управление реализуют большим количеством методов и средств, и оно является предметом изучения многих наук и включает следующие аспекты:

– политический, он обеспечивает выполнение социально-политических, экологических, экономических задач государства по равномерному и рациональному использованию земельных ресурсов;

– административно-управленческий, связан с формированием системы государственных и муниципальных органов управления земельными ресурсами,

разграничением их полномочий, организацией выполнения ими взаимосогласованных функций;

– правовой, обеспечивает использование и охрану земли с помощью правовых норм и предписаний, закрепленных в законодательных актах;

– Научный, связан с разработкой научно обоснованных рекомендаций по эффективному управлению земельными ресурсами с поправкой на достижения научно-технического прогресса;

– экономический, определяет условия эффективного и рационального использования земель;

– внедренческий, связан с разработкой и реализацией социально-экономических и иных рычагов, стимулов и мероприятий по рациональному использованию и охране федеральных и муниципальных земель.

На рисунке 1 представлена характеристика элементов управления земельными ресурсами.



Рисунок 1 – Характеристика элементов управления земельными ресурсами

Как уже стало известно объектом управления является весь земельный фонд нашей необъятной страны, ее субъектов, административных районов, городов и других муниципальных образований, земельные участки отдельных субъектов земельных отношений, которые отличаются по видам использования, правовым статусам, а также участки общего пользования.

Субъекты управления подразделяют на субъекты, осуществляющие государственное, местное и внутрихозяйственное управление, начиная от государства как субъекта земельных отношении и завершая конкретным юридическим лицом или гражданином.

Государственное управление подразделяется на общее и ведомственное управление (отраслевое).

Общее государственное управление реализуют государственные органы общей и специальной компетенций, и оно имеет территориальный характер. Оно распространяется на все земли в пределах определенной территории (Российской Федерации в целом, области, административные районы, города) независимо от категории земель и субъектов права на земельный участок. Ведомственное (отраслевое) управление землями, осуществляемое министерствами, комитетами, федеральными службами, строится по принципу подведомственности предприятий, организаций, которым предоставлены земли. Данный вид управления не зависит от территориального базирования ведомственных земель.

Особенность ведомственного управления – обширное расположение земельных ресурсов конкретного министерства, госкомитета или федеральной службы (например, Министерство природных ресурсов Российской Федерации). Местное управление возложено на органы самоуправления, в свою очередь оно может быть как общим, так и специальным.

Местное (муниципальное) управление предусматривают на территории муниципальных образований (административные районы, города и иные поселения, сельские округа) в пределах законодательных норм. Внутрихозяйственное управление землями осуществляют сами собственники, владельцы и пользователи земельными участками.

Предметом управления являются процессы организации использования земли, которая в пределах определенной территории обеспечивает все многообразие потребностей его жителей. Многообразие потребностей приводит к многообразию способов использования земель, подлежащих управлению.

Основное направление в управлении земельными ресурсами заключается в обеспечении нужд социального общества, которые в свою очередь достигаются на базе использования свойств земли. Данное направление описывает нынешнее состояние земельных ресурсов и процессов их реализации. Основная цель осуществляется с помощью установки частных целей управления земельными ресурсами таких как рациональное использование, эффективное использование и

охрана земель, которые в свою очередь обеспечивают охрану прав государства, муниципальных образований, юридических лиц и физических лиц на землю, воспроизводство плодородия почвы, сохранение и улучшение окружающей среды, разработка и реализация условий для равномерного развития различных форм хозяйствования на земле, формирование и развитие земельного рынка.

К основным задачам государственного управления земельными ресурсами можно отнести:

- обеспечение органов управления политическими и организационно-регламентирующими функциями, обеспечивающими эффективное развитие социального общества;

- обеспечение согласованности решений органов государственного управления;

- регулирование государственными правовыми актами финансовой и природоохранной деятельности субъектов земельных отношений;

- обеспечение социально-правовой защиты субъектов земельных отношений;

- формирование благоприятных условий для предпринимательства и прогрессивного развития общества;

- улучшение рационального использования и охраны земельных ресурсов;

- создание правовых, экономических и организационных предпосылок для различных форм хозяйствования на земле и др.

В процессе управления земельными ресурсами вышеуказанные задачи реализуются через конкретные мероприятия или функции. Управление земельными ресурсами также - совокупность функций системы управления, направленная на рациональное использование земельных ресурсов. Необходимо учитывать, что управление земельными ресурсами происходит по двум направлениям: прямому и опосредованному.

Систему прямого управления земельными ресурсами разделяют на 3 вида функций:

– общие функции, использующие планирование, организацию, регулирование, надзор, распоряжение, учет и контроль. При осуществлении этих функций происходят распоряжение трудовыми, материальными и денежными ресурсами, оперативное управление землеустроительным и земельно-кадастровым производством;

– специальные, реализующие организационное влияние на специфические стороны деятельности предприятий, такие как технологическая подготовка и т. д.;

– вспомогательные, использующие обслуживающие процессы общего и специального управления (делопроизводство, хозяйственное обслуживание, охрана).

При опосредованном управлении к основополагающим функциям относят: Изучение земельных отношений, состояния земельного законодательства и их мониторинг; разработка, принятие и реализация законодательных актов (законов, решений, постановлений) и нормативов использования земли; реализация мероприятий по модификации системы землепользования, предусмотренных в законодательных актах; совершенствование землепользования, зонирования территории, нормирования использования земли; государственный надзор за соблюдением земельного законодательства; разрешение земельных споров, связанных с введением и функционированием земельного законодательства и нормативов использования земли.

Решения, связанные с менеджментом по управлению земельными ресурсами это решения, принимаемые в процессе управления земельными ресурсами. Основные этапы принятия решения по управлению земельными ресурсами подразделяются на:

- Установку задачи;
- Сбор информации;
- Установление необходимых условий объекта управления и связанных с ним структур;

- определение сегмента пользователей;
- определение ключевых запросов землепользователей;
- Анализ поведения потребителей изучаемого управленческого решения и действия;
- сбор, систематизация и анализ данных об объекте управления;
- расчет предполагаемой эффективности;
- расчет фактической эффективности.

Основополагающим этапом является – постановка задачи и принятие управленческого решения. Реализация управленческого решения происходит с помощью директивного, правового, экономического методов.

«Административный (директивный) метод связан с принятием и реализацией непосредственных управленческих решений-директив. Этот метод основан на реализации государством своих функций по управлению, отраженных в законодательстве. Это акты прямого действия: изъятие, отвод, зонирование, мероприятия по изучению земель и их реализация.»

Правовой метод проявляется при опосредованном управлении, когда создаваемое законодательство и нормативы использования земель вынуждают субъектов земельных отношений принимать нужные государству решения.

«Экономический метод представляет, создание экономических стимулов и показателей, обеспечивающих реализацию государственной политики в области землепользования.»

Принципы управления земельными ресурсами можно разделить на общие и частные (рисунок 2).

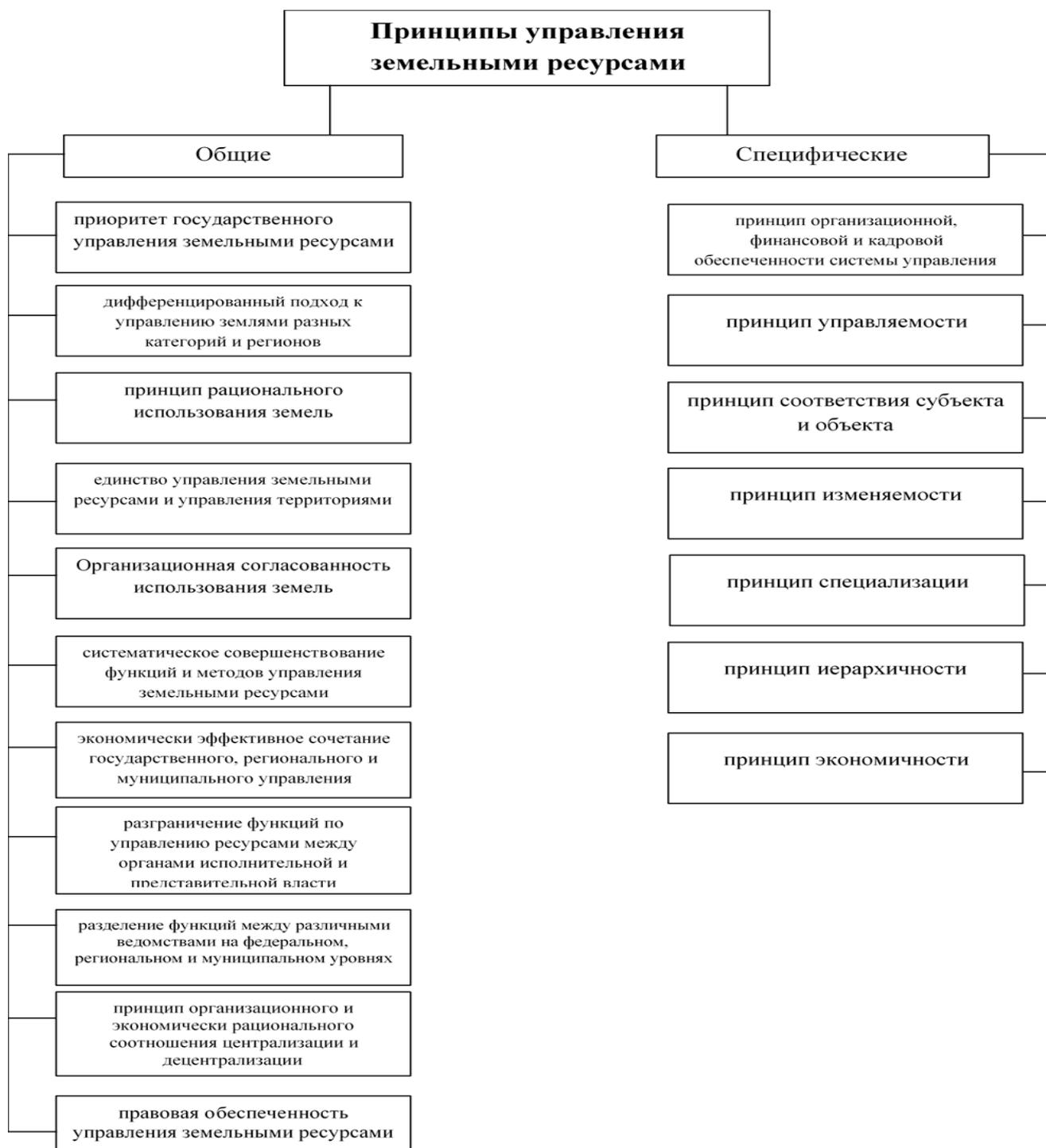


Рисунок 2 – Принципы управления земельными ресурсами

Под общими принципами управления земельными ресурсами понимается - принципы управления которые обладают универсальным характером и оказывают влияние на все сферы управления и отрасли.

К частным принципам управления земельными ресурсами можно отнести следующие принципы.

1. «Принцип организационной, финансовой и кадровой обеспеченности системы управления земельными ресурсами, который подразумевает наличие специальных органов управления земельными ресурсами с оптимальной численностью и финансированием, особенно для муниципального уровня, проводящих основной объем работ по управлению земельными ресурсами. Это обеспечит качественное проведение работ определенных видов на конкретных территориях, и которых заинтересовано государство.»

2. «Принцип управляемости предполагает рациональное соотношение управленческих и управляемых структур, их штатной численности, рациональную степень загрузки структур, принимающих решения и обеспечивающих их выполнение.»

3. «Принцип соответствия субъекта и объекта заключается в том, что структура субъекта управления должна формироваться, исходя из особенностей земельных ресурсов (страны, региона, города и т.д.) как объекта управления. Состав органов управления, взаимосвязь между ними определяются спецификой функционирования как отдельных структур звеньев управления, так и системы в целом.»

4. Принцип изменяемости - способность органов управления земельными ресурсами на основе требований подвижности и адаптации принимать во внимание изменения внутренних и внешних экономических, правовых, социальных и иных условий.

5. Принцип специализации - построение структуры и органов управления обеспечивает технологическое разделение процессов управления при одновременном снижении количества блоков управления и объединения управленческих работ с циркулирующими операциями, однородностью приемов и методов их выполнения (учетные, бухгалтерские, плановые и так далее).

6. Принцип иерархичности представляет нужду построения управленческой структуры, которая принимает во внимание обязательное выполнение решений и постановлений высших структур и низших органов.

7. Принцип экономии состоит в том, что планируемый эффект должен быть достигнут, путем минимальных затрат на аппарат управления, экономии использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов производства.

Обладая такими обширными и разнообразными функциями, земля стала объектом пристального внимания и изучения на всем протяжении человеческой хронологии, потому что она является столпом для существования человечества. Поэтому формирование земельных отношений в городах должно базироваться на понимании всех концепций, только это позволит построить основание и базу знаний для эффективного управления земельными ресурсами. Географическая концепция земли во многом формирует основы знаний о земле, которые необходимы при исследовании данного вопроса (рисунок 3).



Рисунок 3 – Категории земельных ресурсов

Землю используют для обширного ряда целей - торговля, сельское хозяйство, объекты промышленности, рекреационные объекты, жилищного строительства и так далее. Конкретные решения о землепользовании определяются климатом, топографией и распределением природных ресурсов, наличием центров народонаселения и условиями развития региона, элементами технологии и

культуры. Степень воздействия каждого элемента изменяется в зависимости от географического положения. Земля имеет недвижимый характер, и поэтому она включена в систему рыночного оборота путем совершения купли-продажи, залога, наследования, аренды земельные отношения приобрели имущественный характер.

К недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. Если физические характеристики и юридические ограничения в большей степени влияют на характер землепользования, то все большее количество социальных групп проявляет интерес к тому, как используется земля и каким образом распределены соответствующие права.

Социальное общество преследует различные интересы связанные с земельным фондом. Часть группы, опирается на социальную концепцию, основанную на первозданности земли и ее экологии. Другая часть общества использует ее-экономическую концепцию, используя для торговли и производства. Сочетание интересов данных групп и их регулирование определяется правительством и местными органами власти.

Преобладающей особенностью земли, является плодородие. Плодородие в значительной степени определяет потребительскую стоимость земли, ее полезность и способность в соединении с трудом быть источником получения продукции. В отличие от других средств производства, которые в процессе использования изнашиваются, уменьшают свои полезные свойства, выходят из хозяйственного оборота, естественная производительная способность земли не уменьшается, а увеличивается при правильном и рациональном использовании.

Стоит выделить сельскохозяйственные категории, т.к они занимают большую часть структуры земельных ресурсов.

Сельскохозяйственные угодья – это земли, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции. Они включают пашню, залежь,

многолетние насаждения, кормовые угодья (сенокосы и пастбища). Их доля в общей площади земельного фонда составляет 12,9%.

«Пашня – это сельскохозяйственные угодья, систематически обрабатываемые и используемые под посевы сельскохозяйственных культур, включая многолетние травы и чистые пары.»

К залежи относятся земельные участки, которые ранее были пашней, но по различным причинам не засеваются (более года) сельскохозяйственными культурами.

«Многолетние насаждения – сады, ягодники, виноградники, хмельники, цитрусовые, чайные и другие плантации.»

«Сенокосы – сельскохозяйственные угодья, систематически используемые под сенокосение.»

«Пастбища – земли, на которых систематически пасут животных, и такое использование является для них основным.»

Структура сельскохозяйственных угодий представляет процентное соотношение отдельных видов угодий к общей их площади. В Российской Федерации на долю пашни приходится 60%, сенокосов – 11%, пастбищ – 28%, многолетних насаждений – 1,4%, залежи – 2,6%

Земельный участок классифицируется как делимый и неделимый. Городская земля - это не просто территория, пространство, служащее местом размещения промышленных объектов, развития производительных сил общества; это природная среда, предназначенная создать для существования и развития общества благоприятные условия.

К городским землям законодательство относит все земли, находящиеся в пределах черты городских поселений, которая является для них внешней границей.

«Если земли заняты ведомственными жилыми домами, то соответствующие функции в качестве субъектов землепользования выполняют предприятия и организации - владельцы домов.»

«Земли общего пользования, как правило, находятся в муниципальной собственности, которыми ведают земельные комитеты, комитеты культуры, коммунального хозяйства, администрации парков и т.д.

Земли, наделенные водоемами, лесами и объектами особо охраняемых территорий, реализуют санитарно-гигиеническую функцию, стабилизируют микроклимат, защищают экологическое благополучие города.

К землям сельскохозяйственного использования относят небольшие земельные участки в черте города, которые при необходимости расширить городскую застройку изымаются из оборота.»

Так в структуре земель Российской Федерации преобладают земли лесного фонда (33 %), а в структуре земель Челябинской области – сельскохозяйственные земли (58 %) (таблица 1).

Таблица 1 – Распределение земель Российской Федерации и Челябинской области по категориям (на 01.01.2019 г.)

Категория земель	РФ		Челябинская область	
	Тыс. га	%	Тыс. га	%
Земли сельскохозяйственного назначения	382 509,8	22	5168,2	58
Земли населенных пунктов	20501,6	1	408	5
Земли промышленности и иного назначения	17511,6	1	263,4	3
Земли особоохраняемых территорий и объектов	49641,7	3	64,2	1
Земли лесного фонда	1 125 786,2	66	2781,9	31
Земли водного фонда	28070	2	29,2	0
Земли запаса	88498,2	5	138	2
Итого земель в административных границах	1 712 519,1	100	8852,9	100

По формам собственности земельные ресурсы классифицируются на государственные, муниципальные, юридических и физических лиц. Так в структуре земельных ресурсов Российской Федерации преобладают Муниципальные, аналогичная ситуация для Челябинской области (таблица 2).

Таблица 2 – Распределение земель Российской Федерации по формам собственности в разрезе субъектов Российской Федерации на 01.01.19 г.

Регион	Ед. измерения	Общая площадь	В собственности граждан	В собственности юридических лиц	В государственной и муниципальной собственности	Из них:		
						В собственности Российской Федерации	В собственности субъекта РФ	В муниципальной собственности
РФ	Тыс. га	1 712 519,1	112 120,4	20962,5	1 579 436,2	995 293,4	22 427,2	15 023,7
	%	100	6,54	1,22	92,22	58,1	1,30	0,8
Челябинская область	Тыс. га	8852,9	2818,4	248,8	5785,7	3112,5	31,5	246,9
	%	100	31,8	2,81	65,3	35,1	0,35	2,7

Таким образом, управление земельными ресурсами – это совокупность инструментов, функций и методов системы управления. Субъектами управления земельными ресурсами являются собственники, арендаторы, землепользователи и обладатели сервитутов, Главной целью управления земельных ресурсов является обеспечение потребностей социального общества, удовлетворяемых на базе использования свойств земли. Данная цель достигается посредством решения задач связанных с обеспечением социально-правовой защиты, с улучшением рационального использования и охраны земельных ресурсов, а также с созданием правовых, экономических, и организационных предпосылок для различных форм хозяйствования на земле, посредством реализации функций прямого и опосредованного управления, и использования экономических, правовых и административных методов управления.

Выделяют следующие категории земель: земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, земли промышленности и иного назначения, земли особо охраняемых территорий и объектов, земли лесного фонда, земли водного фонда, земли запаса, отличительная особенность которых

заключается во взаимодействии с различными социально-экономическими сферами.

## 1.2 Методология реализации государственной политики управления земельными ресурсами

К основным инструментам управления земельными ресурсами относятся землеустройство, государственный кадастр, мониторинг земель и государственный и муниципальный контроль за эксплуатацией и охраной земель (рисунок 4).

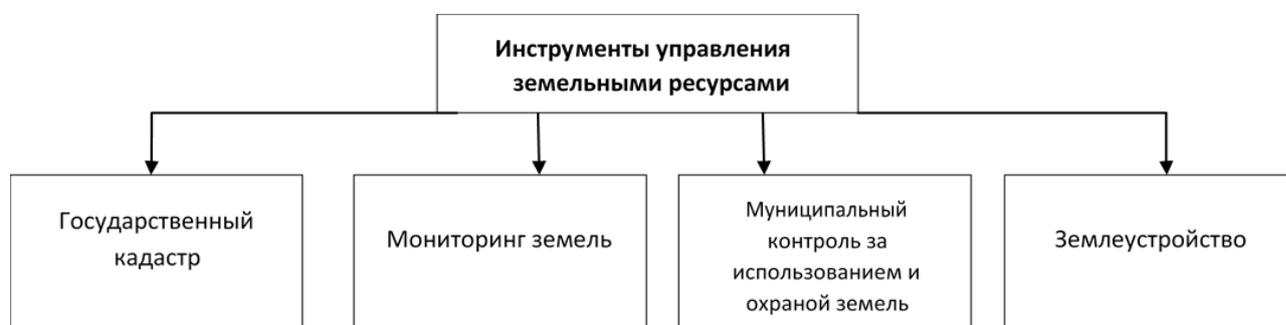


Рисунок 4 – Инструменты управления земельными ресурсами

Землеустройство представлена как система мероприятий, нацеленных на регулирование земельных отношений, организацию использования земель, учет и оценку земельных ресурсов, составление территориальных и внутрихозяйственных планов. Основные направления землеустроительной деятельности включают:

- разработку федеральных и региональных программ использования и охраны земельных ресурсов и схем землеустройства с учетом экономических, градостроительных, экологических и иных особенностей территории;

- межевание с установлением (восстановлением) на местности границ административно-территориальных образований, границ земельных участков субъектов земельных отношений по единой государственной системе и их техническое оформление;

– составление проектов землеустройства и упорядочение существующих землевладений и землепользований с устранением неудобств в расположении земель;

– определение границ земельных участков, установление их границ и отвод в натуре (на местности), оформление планов (чертежей) границ, подготовку документов для удостоверения прав на земельные участки;

– разработку разного рода рабочих проектов, в т. ч. по рекультивации нарушенных земель, защите почв от водной и ветровой эрозии, селей, оползней, подтопления, заболачивания, иссушения, уплотнения, засоления, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, сохранению и повышению плодородия почв;

– обоснование размещения и установления границ особо охраняемых территорий;

– закрепление и изменение на местности городской черты, поселковой черты и черты сельских поселений; проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических, историко-культурных и других обследований, а также изыскательских работ;

– разработку землеустроительной документации, связанной с ресурсной оценкой, эксплуатацией и охраной земель, сохранением и продвижением традиционных видов хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп;

– составление карт и атласов о состоянии и эксплуатации земельных ресурсов;

– проведение инвентаризации всех участков земли и систематическое выявление неиспользуемых, используемых нерационально и не по целевому назначению участков земли.

Землеустройство проводится организациями и физическими лицами, получившими лицензию на проведение этих работ. Основные направления их деятельности:

- научное обеспечение и прогнозирование земельных преобразований, перераспределение участков земли;

- обоснование и реализация единой государственной политики в области планирования, перераспределения, рационального использования и охраны всех категорий участков земли независимо от форм собственности на землю и форм хозяйствования на ней;

- обеспечение целевого использования участков земли и сохранение ценных участков земли в сельскохозяйственном производстве;

- создание и размещение экологически и экономически обоснованных, компактных и оптимальных по площади землепользований;

- создание территориальных условий для рационального функционирования сельскохозяйственного и несельскохозяйственного производств;

- разработка комплекса мер по улучшению сельскохозяйственных угодий, повышению плодородия почв, поддержанию устойчивых ландшафтов и охране участков земли;

- межевание участков земли с установлением и закреплением (обозначением) на местности административно-территориальных и территориально-производственных границ по единой государственной системе, а также изготовление документов, удостоверяющих право на землю.

Землеустроительная деятельность осуществляется на всех землях независимо от их целевого назначения и форм собственности с эксплуатацией научно обоснованной, гласно обсужденной и в установленном порядке утвержденной землеустроительной документации – прогнозов, программ, схем и проектов, материалов обследований и изысканий.

Режим и целевая эксплуатация участков земли являются обязательными для собственников и пользователей земли, а также органов государственной власти и управления. Внесение изменений в землеустроительную документацию допускается лишь с разрешения утвердившего ее органа.

Землеустроительная деятельность регулируется Конституцией Российской Федерации, земельным законодательством Российской Федерации, законодательными и иными правовыми актами субъектов Федерации, а также нормативными актами, определяющими содержание, порядок разработки, утверждения и реализации землеустроительной документации.

Под мониторингом участков земли понимается система наблюдений за состоянием земельного фонда; она является частью мониторинга состояния природной среды и выполняет базовую, связующую роль между всеми видами мониторинга природных ресурсов. Основные цели мониторинга участков земли; оценка состояния земельного фонда для своевременного выявления изменений; его рекомендации по предупреждению и устранению последствий негативных процессов; информационное обеспечение государственного земельного кадастра; рациональное землепользование и землеустройство; контроль за эксплуатацией и охраной участков земли.

Мониторинг участков земли осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и средств специальных денежных фондов.

Средства федерального бюджета идут на реализацию федеральных и крупных целевых программ по мониторингу участков земли и охране почв, бюджетов субъектов Федерации – на реализацию аналогичных региональных программ.

Собранные в результате мониторинга участков земли данные ежегодно отмечаются в региональных докладах о состоянии и эксплуатации участков земли, являющихся базовым материалом для подготовки Государственного (национального) доклада о состоянии и эксплуатации участков земли Российской Федерации. Эти доклады доводятся до органов управления с соответствующими

предложениями по предотвращению и устранению негативных процессов на земле, используются также для ведения земельного кадастра и осуществления государственного контроля за эксплуатацией и охраной участков земли.

Для контроля использования земельных ресурсов Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляется мониторинг земель, по результатам которого составляется аналитическая записка, в которой отмечены нарушения связанные с реализацией земельного законодательства.

Данные результатов государственного мониторинга земельных ресурсов за 2019 г. формализованы в таблице 3.

Таблица 3 – Результаты государственного мониторинга

Объект анализа	Общая площадь обследованных земель, га	Площадь земель, подверженных негативным процессам, га	Количество участков с признаками нарушений земельного законодательства, шт.	Доля выявленных участков с признаками нарушений земельного законодательства, %			
				Нарушение 1	Нарушение 2	Нарушение 3	Нарушение 4
«Выполнение работ по мониторингу состояния и использования земель на территории муниципальных районов Пермского края, Оренбургской, Московской, Челябинской, Тюменской и Кемеровской областей»	4 400 272	4 319 550	4 204	2,2	–	16,0	81,8

Окончание таблицы 3

Объект анализа	Общая	Площадь	Количество	Доля выявленных участков с
----------------	-------	---------	------------	----------------------------

	площадь обследованных земель, га	земель, подверженных негативным процессам, га	участков с признаками нарушений земельного законодательства, шт.	признаками нарушений земельного законодательства, %			
				Нарушение 1	Нарушение 2	Нарушение 3	Нарушение 4
«Выполнение работ по мониторингу состояния и использования земель на территории муниципальных районов Владимирской области»	601 010	601 010	4 995	0,1	-	0,8	99,1
«Выполнение работ по мониторингу состояния и использования земель на территории муниципальных районов Сахалинской и Амурской областей, Приморского, Хабаровского и Камчатского краев, Республики Саха (Якутия)»	8 100 710	8 100 710	2 339	3,6	-	21,4	75,0
«Выполнение работ по мониторингу состояния и использования земель на территории муниципальных районов Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края»	24 726 911	21 332 543	2363	12,9	-	32,1	55,0

Примечание к таблице 3. Нарушение 1 – «Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием», нарушение 2 – «Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению

земель в состоянии, пригодное для использования по целевому назначению», нарушение 3 – «Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием», нарушение 4 – «Самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок».

К негативным процессам, к которым подвержены земельные участки относятся следующие.

1. Водная эрозия – эродированные земли, потерявшие в результате эрозии частично или полностью плодородный слой почвы.

В данный тип входят промоины, ложбины и овраги, зоны распространения мелких эрозионных водотоков и сплошного плоскостного смыва на склонах, в частности в предгорьях. Под водной эрозией подразумевается размыв или смыв горных пород и почв поверхностными текущими водами, а также плоскостной смыв.

Водная эрозия представляет собой овражно-балочную сеть, в которой есть элементы активного роста (продвигающиеся вверх по рельефу отвешки), при этом эрозия слабой и средней степени может быть также представлена на склонах и ложбинах меж территории овражно-балочной сети. Также водная эрозия встречается на активно подмываемых вершинах растущих излучин водных объектов. Водная эрозия приводит к сокращению мощности плодородного слоя почв.

2. Ветровая эрозия – захват и перенос частиц поверхностных слоев почв ветровыми потоками, приводящий к разрушению почвенного покрова. В данный тип входят покровы, сформированные эоловыми процессами, которые в свою очередь подразделяются на денудационные – ложбины выдувания и котловины выдувания, а также аккумулятивные – барханы, дюны и бугристые пески.

Ветровая эрозия представлена участками, лишенными растительности – оголенными массивами почв, на которых выделяются формы эолового микрорельефа или мезорельефа.

3. Переувлажнение – состояние почв, когда содержание в них влаги превышает 85 % от предельной полевой влагоемкости (на почвах тяжелого гранулометрического состава) или 94 % (на почвах легкого гранулометрического состава). Этот процесс развивается в пределах контуров подтопления и заболачивания. Процесс локализуется в ложбинах, и днищах балок, на низких берегах.

4. Подтопление – подъем уровня подземных вод к дневной поверхности, вызванный природными или антропогенными факторами и приводящий к водонасыщению грунтов, изменению физических и физико-химических свойств подземных вод, преобразованию почвогрунтов, видового состава, структуры и продуктивности растительного покрова, трансформации мест обитания животных

5. Заболачивание – изменение водного режима, выражающееся в увеличении периодов длительного переувлажнения, подтопления и затопления почв. К процессу заболачивания относится образование как верховых, так и низинных болот. Процессу заболачивания неизменно сопутствует изменение типа растительности, заболачивание является ландшафтным процессом. Также заболоченные массивы определяются на торфяниках и на участках грядово-мочажинного комплекса. Заболачивание является процессом, сопутствующим затоплению и подтоплению.

6. Затопление – образование свободной поверхности воды на участке территории в результате повышения уровня водотока или подземных вод. Затопление определяется как покрытие территории водой, происходящее по причине повышения уровневой поверхности водного объекта или грунтовых вод, а также по причине скопления атмосферных осадков в понижениях местности. Главный критерий выделения данного типа негативного процесса – это наличие зеркала воды.

7. Обвально-осыпные и оползневые процессы. Под данным типом негативных процессов подразумеваются оползневые массивы: оползни-обвалы, оползни-потоки, оползни-блоки, оплывины и сплывы. Оползни распознаются по наличию стенки отрыва, поверхности скольжения и наличию оползневого тела. Обвалы распознаются по блокам отседания, стенкам отрыва и наличию аккумулятивных тел в районах выхода скальных пород и расчлененного рельефа. Осыпи определяются по наличию лотков и осыпных шлейфов в основании склонов в условиях расчлененного рельефа и дисперсных пород, они могут быть как на естественных, так и на искусственных склонах (откосах).

8. Абразионные процессы. Под данным типом негативных процессов подразумеваются размываемые (отступающие и обрывистые) участки берегов с фрагментарным или сплошным выходом корневых пород.

В категории негативных процессов антропогенного происхождения и нарушенных земель были выявлены следующие типы.

1. Наземное строительство. Данный тип включает участки линейного строительства: ЛЭП, железные и автомобильные дороги, промышленное строительство и градостроительство.

2. Недропользование. Данный тип включает разработку и эксплуатацию месторождений полезных ископаемых, включая разработку и эксплуатацию месторождений открытым и подземным способом.

3. Промышленное лесопользование. Данный тип включает вырубку лесов с целью заготовки древесины.

4. Проведение геологоразведочных, испытательных, эксплуатационных и иных работ. Включает процессы перечисленных работ, приводящих к нарушению почвенного покрова, гидрологического режима местности, образованию техногенного рельефа и другим качественным изменениям состояния земель.

5. Складирование и захоронение промышленных отходов, загрязнение земель. Данный тип включает захламление отходами производства и потребления, загрязнение земель нефтью и нефтепродуктами, промышленными отходами.

6. Гари. Данный тип включает выгоревшие поверхности ландшафтов, пройденные пожарами, содержащие видимые зольные остатки.

Наибольшее количество признаков нарушений в сфере земельного законодательства выявлено по виду: «Неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом».

В системе управления земельными ресурсами важную роль играет государственный земельный кадастр (ГЗК). Обеспечение решений общегосударственных и региональных задач системой сведений ГЗК позволяет осуществлять ряд важных действий в ряде областей (таблица 4).

Таблица 4 – Структура государственного земельного кадастра

Область применения ГЗК	Характеристика
Правовые отношения	обеспечение государственной регистрации прав на землю и сделок с ними, формирование уверенности собственников, владельцев, пользователей в своих правах на земельные участки и иную недвижимость
Экономика	обеспечение поступлений земельных платежей в бюджет территорий и расширение налогооблагаемой базы, проведение массовой кадастровой (экономической) оценки земель
Формирование рынков недвижимости	совершенствование процедур закрепления прав на занимаемые строениями участки, обеспечение введения и обращения на фондовом рынке государственных и муниципальных земельных ценных бумаг (земельных векселей, облигаций, закладных обязательств и др
Развитие банковского сектора и страхования	обеспечение развития ипотечного кредитования под залог земельных участков, зданий, домов, квартир и иной недвижимости, страхование прав собственности (титулов) на недвижимость, саморегулирование механизмов взаимодействия банков, оценщиков, риэлторов и т.д

Окончание таблицы 4

Область применения ГЗК	Характеристика
------------------------	----------------

Инвестиционная политика	создание благоприятных условий для привлечения прямых инвестиций, включая иностранный капитал, а также использование ипотечного кредитования как одного из источников финансирования инвестиционных проектов
жилищной политики и реформирования жилищно-коммунального хозяйства	Обоснование дифференциации ставок оплаты жилья в зависимости от его качества и местоположения, поддержка создания и функционирования товариществ собственников жилья (кондоминиумов), а также передаче прав собственности на объекты ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность
использования земель и управления земельными ресурсами	предоставление полной и достоверной информации для планирования и управления земельными ресурсами территорий на базе данных количественного и качественного учета земель; обеспечение межведомственного взаимодействия при формировании объектов недвижимости; проведение государственного контроля и мониторинга за состоянием и использованием земель
Информационные услуги	предоставление законодательным и исполнительным структурам, судам, банкам, любым юридическим и физическим лицам достоверной земельно-кадастровой информации, признанными государством достоверными сведениями об объектах учета, информационное обеспечение геодезических, проектно-изыскательных и других работ
Обеспечения устойчивости землепользования	обеспечение устойчивости прав субъектов земельных отношений на данный участок, устойчивости его хозяйственного использования, территориальной (пространственной), экономической и экологической устойчивости
Социальная политика	создание новых рабочих мест, развитие социальной и культурно-бытовой инфраструктуры, развитие туризма, вывод производственных объектов из центров городов, формирование новых социальных слоев

Государственный кадастр недвижимого имущества как официальная система регистрации и оформления документов о правах на земельные участки и прочно связанное с ними недвижимое имущество, учета и оценки земельных участков проводится по единой системе на всей территории Российской Федерации.

Сложившаяся земельно-кадастровая система сведений о природном, правовом и хозяйственном положении участков земли требует дальнейшего научного и методического обеспечения. Сейчас она состоит из следующих основных разделов: регистрация землевладений, землепользований и участков собственности; количественный и качественный учет земельного фонда; бонитировка почв и экономическая оценка участков земли. Данные группы

должны остаться и дальше, но старая технология извлечения, обработки, сохранения и презентация данных в условиях перехода к многопрофильной экономике, платности землепользования не обеспечивает и в принципе не может обеспечить решение задач государственной земельной политики.

Объектом кадастра выступают все доступные земли Российской Федерации в ее гос. границах, а кадастровой единицей выступает земельный участок с крепко объединенными с ним объектами, имеющий фиксированный правовой статус, цены, границы, местоположение, площадь.

Государственный кадастр недвижимого имущества ведется для таких целей как:

- закрепление прав на землю пользователей земли, владельцев, собственников;
- реализация государственного контроля за распределением и использованием земельных участков, законным исполнением земельных сделок (купли-продажи, аренды, обмена, дарения, залога и так далее);
- обеспечения оперативности, прочности земельного оборота и прозрачности земельных сделок, решение земельных споров;
- проведения налогового обложения земли и земельных сделок;
- установления нормативной и перспективной цены земли; предоставления сведений о собственниках, владельцах, пользователях земельных участков, правовом режиме участков земли, об их хозяйственной эксплуатации и цене;
- обеспечения необходимой информацией о земельных ресурсах органов государственной власти, юридических и физических лиц.

Земельная регистрация представляется правоустанавливающим юридическим актом, на базе и с момента свершения которого за лицами признаются и закрепляются права на земельные участки, а также утверждается законность сделок с землей.

В процессе земельной регистрации в единую систему объединяются все правовые сведения о земле, ее собственниках, владельцах, пользователях, а также земельных сделках. Земельная регистрация осуществляется путем внесения соответствующих записей в регистрационную поземельную книгу.

Сведения земельной регистрации включают:

- сведения о землях;
- общее назначение;
- полное название земельной собственности;
- вид собственности, владения, пользования землей;
- площадь земельной собственности, землевладений и землепользований;
- адрес;
- дату и время регистрации собственности;
- наименование документа, выданного после регистрации, номер и дату выдачи;
- полную стоимость землевладения, в т. ч. стоимость самого земельного участка и стоимость связанного с ним имущества;
- размер земельного налога;
- специальные отметки о землевладении.

Государственный и муниципальный контроль за охраной и использованием земель направлен на выявление и прекращение действий, которые противоречат принятым в земельном законодательстве правилам ее использования и охраны. Цель государственного контроля – обеспечить соблюдение всеми государственными учреждениями, а также гражданами требований, гарантирующих сохранность земельного фонда страны в целом и его отдельных участков.

Особое значение в системе управления земельными ресурсами отведено правовым инструментам: законодательным актам и государственным

программам, регламентирующим основные направления использования земель (таблица 5).

Таблица 5 – Характеристика правовых инструментов

Правовой инструмент	Характеристика применение к земельному ресурсу
<u>Земельный кодекс Российской Федерации</u>	Регламентирует принципы охраны, деления и учета земель
<u>Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»</u>	Устанавливает правовые основы проведения землеустройства в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов.
<u>Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»</u>	Определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.
<u>Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «О государственном земельном надзоре»</u>	Устанавливает порядок осуществления государственного земельного надзора. Государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами.
<u>Постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2013 № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды»</u>	Устанавливает порядок осуществления государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды (далее - государственный мониторинг), а также формирования государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды (далее - государственная система наблюдений) и обеспечения функционирования такой системы.
<u>Постановление Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»</u>	Определяет порядок согласования и утверждения землеустроительной документации, создания и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства (далее именуется - фонд данных), а также их использования. В случаях, установленных законодательством Российской Федерации, землеустроительная документация в зависимости от вида подлежит согласованию с Федеральной службой земельного кадастра России и ее территориальными органами, органами санитарно - эпидемиологического надзора, органами охраны памятников культуры, органами местного самоуправления.

## Окончание таблицы 5

Правовой инструмент	Характеристика применение к земельному ресурсу
Федеральная целевая программа "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2020 годы)"	Стабилизация сферы земельно-имущественных отношений, основанная на соблюдении баланса интересов, взаимосвязанной ответственности и координации усилий государства, бизнес сектора и социального общества, обеспечивающая переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития РФ
Государственная программа Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика"	Организация положительных условий и климата для ведения бизнеса: увеличение инновационной активности бизнеса; увеличение эффективности государственного управления

Таким образом, основными инструментами управления земельными ресурсами относятся Землеустройство, Государственный кадастр, Мониторинг земель и Муниципальный контроль за использованием и охраной земель. Данные инструменты позволяют идентифицировать направления, механизмы и проблемы в сфере управления земельными ресурсами. К основным нарушениям в сфере не соблюдения земельного законодательства относятся: Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, Самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок, Неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом . Для того чтобы устранять данные нарушения и регулировать правовые отношения применяются правовые инструменты: нормативно-правовые акты и государственные и целевые программы.

### 1.3 Методика оценки эффективности управления земельными ресурсами муниципального образования

Законодательно и нормативно установленной методики оценки эффективности как управления земельными ресурсами, так и управления муниципальной собственности отсутствуют. Среди показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (установленных Указом Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г. №607) выделяют следующие показатели, касающиеся управления земельным фондом муниципального образования.

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 участков, которые были предоставлены для строительства, в отношении которых с дня принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результате торгов не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию (квадратных метров); площадь земельных участков, предоставленных для строительства в расчете на 10 тысяч человек населения, а также земельных участков, предоставляемых для строительства жилья, индивидуального строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства (гектаров).»

3. «Раздел «Жилищно-коммунальное хозяйство»: доля многоквартирных домов, находящихся на земельных участках, в отношении которых был осуществлен государственный кадастровый учет (процентов).

Ряд из указанных показателей можно использовать для оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю, однако в свою очередь этого будет недостаточно.»

Методик оценки эффективности управления земельными ресурсами довольно мало, в частности они затрагивают управление земельными ресурсами Российской Федерации, а также субъекта Российской Федерации. Методики оценки эффективности управления муниципальной собственностью также разработаны и применяются, однако как таковой оценки эффективности управления землями в муниципальной собственности среди наших отечественных авторов нет. В связи с этим появляется актуальная задача разработки собственной методики оценки эффективности управления муниципальной собственностью земель, для этого необходимо проанализировать уже существующие на данный момент методики оценки эффективности управления земельными ресурсами и управления муниципальной собственностью.

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

Крайне популярная методика оценки эффективности системы управления земельными ресурсами для территориальных систем регионального уровня. Варламов А.А., считает что её суть кроется в пошаговом и последовательном исполнении логических этапов оценки эффективности, исходя с определения критериев и видов оценки эффективности и завершая поиском факторов, оказывающих влияние на управления земельными ресурсами региона. Плюсы этой методики заключается в ее комплексной проработке каждого уровня методики оценки, использование комплексного инструментария оценки эффективности (используются методы сравнения, расчетно-корреляционный, графический и нейро-сетей). В прочем исследование одной лишь деятельности одного из субъектов системы управления земельными ресурсами не может объективно характеризовать эффективность управления земельными ресурсами в субъекте Российской Федерации. Этот же минус не позволит правильно

адаптировать эту методику как для Российской Федерации (из-за больших объемов данных для анализа), так и для муниципального образования. Кроме того, рассмотрение только экономической эффективности в качестве эффективности управления земельными ресурсами не дает возможности изучить другие аспекты управления земельными ресурсами (бюджетный, социальный и другие).

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:

- эффективность организации использования городских земель;
- эффективность землеустроительных, земельно-кадастровых, и иных действий, нацелены на формирование эффективного и рационального городского землепользования. 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 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 оптимальной системы землепользования, позволяющей оценить эффективность действий управления земельными ресурсами. Объектом анализа выступает город, управление земельными ресурсами которого определяется особым механизмом его реализации и его эффективностью. В нашем же исследовании объектом оценки являются все виды муниципальных образований.

– 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.

«Такие факторы как 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.»

Таким образом, можно сделать вывод о том, что законодательно и нормативно установленной методики оценки эффективности как управления земельными ресурсами, так и управления муниципальной собственности отсутствуют. Авторские методики не отражают целостную оценку эффективности управления земельными ресурсами. Для более комплексной оценки эффективности, необходима сравнительная оценка муниципальных программ.

## 2 АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

### 2.1 Анализ состояния земельных ресурсов муниципального образования (на примере Челябинского городского округа)

Челябинский городской округ находится на северо-востоке Челябинской области. Площадь городского округа составляет – 500, 98 кв. км. Численность населения округа на 01.01.2019 г. составляет 1200703 млн. чел. Плотность населения 2257,89 чел/км<sup>2</sup>. Границами Челябинского городского округа являются: на западе – Сосновский муниципальный район, на севере и востоке – Красноармейский муниципальный район, на юге и востоке – Копейский городской округ, на юго-западе – Сосновский муниципальный район. Территория Челябинского городского округа расположена к Востоку от Уральского хребта, на 200 км южнее Екатеринбурга. Высота над уровнем моря составляет 220-250 м. Геологическое расположение: западная часть Южный Урал(Граниты), Восточная часть-Западная Сибирь(осадочные горные породы), В связи с этим городской округ располагается на границе Урала и Сибири. Город расположен на реке Миасс, а в самих его пределах находится Шершнёвское водохранилище и три озера Синеглазово, Смолино, Первое. Рельеф ЧГО слабо холмистый на западе. Территория имеет все предпосылки для эффективной и рациональной застройки. Основанием фундаментов зданий и сооружений будут являться глины, суглинки, на отдельных участках пески, с нормативным давлением от 1,8 до 3 кг/см<sup>2</sup>. К территориям, не подлежащим застройке, относятся территории, прудов площади месторождений нерудных ископаемых, диатомитов, кирпичных глин. Таким образом, Челябинский городской округ имеет небольшой резерв территорий, благоприятных для освоения.

На сегодняшний день площадь земель города Челябинск составляет более 15 тысяч гектаров.

За последние 15 лет границы Городского округа расширились несколько раз. Самый большой прирост земель к муниципальному образованию город Челябинск отмечался в 2013 и 2014 годах.

В Челябинском городском округе по категориям земель более 70 % отнесены к землям жилой и общественной застройки, самая же малая доля приходится на особо охраняемые земли. На протяжении анализируемого периода, количество земли выросло на 155 га. (таблица 6).

Таблица 6 – Структура земель Челябинского городского округа

в га

Наименования земель	2015 год	2016 год	2017 год
Земли жилой и общественной застройки	26 068	26 109	26 145
Земли населенных пунктов	5201	5223	5239
Земли промышленности, транспорта, связи и т.д.	650	671	675
Земли особо охраняемых территорий и объектов	2	2	2
Земли садоводческих, огороднических и дачных объединений	2528	2551	2556
Земли запаса	1126	1115	1113
Итого	35 575	35 671	35 730

Незначительный прирост, составили земли промышленности с 2015–2017 на 15 га.

Земли садоводческих, огороднических и дачных объединений увеличились с 2015-2017 на 28 га.

Земли населенных пунктов увеличились с 2015–2017 на 38 га.

Продажа земельных участков, находящихся в государственной собственности города Челябинска, без проведения торгов осуществляется по цене, равной

кадастровой стоимости земельных участков. Средний уровень кадастровой стоимости 1 квадратного метра по Челябинску за 2015 г. приведено в таблице 7.

Таблица 7 – Средний уровень кадастровой стоимости земли в городе Челябинске за 2015г.

в руб.

Земли населенных пунктов	Земли особо охраняемых территорий	Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, обороны и спец. назначения	Земли садоводческих, огороднических и дачных объединений
2061,28	238,35	280,99	510,84

Основными категориями земель которые пользуются спросом, являются земли населенных пунктов и земли садоводческих, огороднических и дачных объединений. Большая часть земельного налога поступает в бюджет именно за счет них.

В таблице 8 представлены распределения земель округа по видам использования в 2018 год.

Таблица 8 – Распределения земель округа по видам использования в 2018 год

Вид использования	Площадь, га	Удельный вес, %
2	3	4
Сельскохозяйственные угодья	230 638	71
Земли под водой	48 526	15
Прочие земли	18 788	20,65
Земли застройки	6522	2
Лесные земли	6379	1,9
Земли под древесно-кустарниковой растительностью	6339	2
Земли под дорогами	4916	1,5
Земли под болотами	1031	0,3
Нарушенные земли	113	0,03
Итого земель в административных границах округа	323 252	100

Данные таблицы 8 характеризуют структуру распределения земель Челябинского городского округа по видам использования. Так в 2018 г.

наибольшая доля земель была занята сельскохозяйственными угодьями (71 %), а самая наименьшая доля принадлежала нарушенным землям.

В таблице 9 рассмотрены распределения сельскохозяйственных земель Челябинского городского округа по угодьям.

Таблица 9 – Распределения сельскохозяйственных земель Челябинского

Вид угодий	Площадь, га		Темп роста, %
	2018 год	2019 год	
2	3	4	5
Пашня	155 064	157 632	101
Сенокосы	1450	1497	103
Пастбище	32 432	32 785	101
Залежь	252	285	113
Многолетние насаждения	1302	1398	107

городского округа по угодьям

Как мы можем наблюдать из таблицы 9, Количество сельско-хозяйственных почв за 2019 год повысилось на 25% по сравнению с 2018 годом. В свою очередь это говорит о том, что в Челябинском городском округе

Проанализировав состояние земель Челябинского городского округа можно сказать что наблюдается наибольший рост у земли жилых и иных категорий. В сельско-хозяйственных землях, преобладают пашни, пастбища и сенокосы.

## 2.2 Оценка эффективности управления земельными ресурсами

муниципального образования (на примере Челябинского городского округа)

Вопросами регулирования земельных отношений занимаются органы федерального значения и представительства в субъектах страны. Правительство Российской Федерации является исполнительным органом, его решения выполняются на федеральном уровне и затрагивают обширный ряд задач.

Государственные органы федерального значения занимаются специальными вопросами, затрагивающими узкие направления.

На рисунке 5 изображены федеральные органы регулирующие земельные отношения.



Рисунок 5 – Федеральные органы регулирующие земельные отношения

В компетенции федеральных представительных органов занимающихся регулированием сферы земельных ресурсов входит следующее.

1. Создание и изменение законодательной базы, которая контролирует все вопросы, связанные с землей. Указы, касающиеся данной сферы, подписываются президентом страны. Данные акты действуют на территории Российской Федерации. Госдума утверждает законы, а правительство издает постановления и другие подзаконные акты.

2. Расчет налоговой ставки на землю, включая плату за аренду и нормативную стоимость земельных участков. В Российской Федерации действуют общие основания, по которым осуществляется оплата за пользование землей.

3. Создание специализированных программ, которые позволяют оптимально использовать природные ресурсы и производить их охрану. Сюда относится контроль над исполнением разработанных схем и программ.

4. Внедрение принципов кадастра земли, отслеживание и организация использования земельных участков.

5. Создание методов, по которым охраняется имущественное право на участки, а также их использование.

В свою же очередь, к исполнительным органам субъектов Российской Федерации относятся органы на рисунке 6.

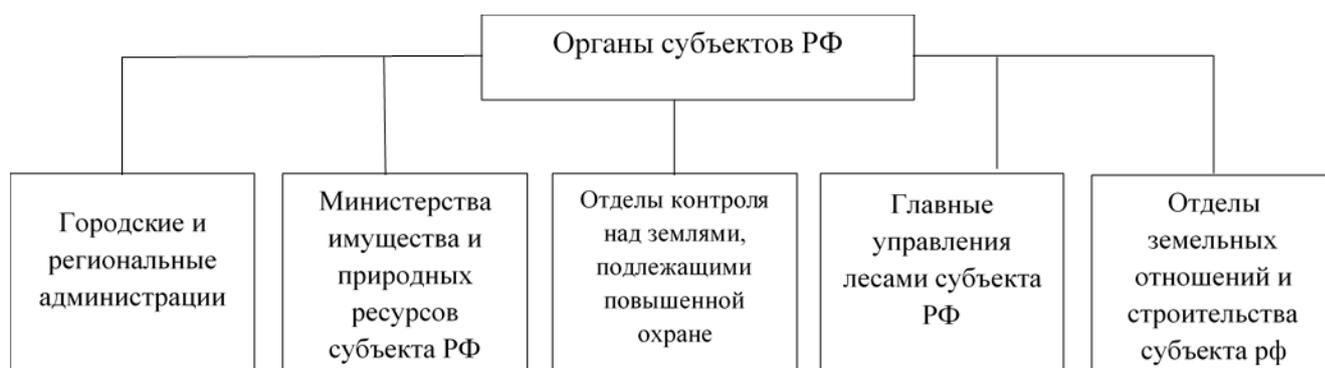


Рисунок 6 – органы субъектов РФ регулирующие земельные отношения

Для них характерны следующие компетенции.

1. Разработка и изменение законодательной базы, которая контролирует все вопросы, связанные с землей. Указы, касающиеся данной сферы, подписываются президентом страны. Данные акты действуют на территории Российской Федерации. Госдума утверждает законы, а правительство издает постановления и другие подзаконные акты

2. Создание границ и правовых норм для территорий, требующих особой охраны.

3. Создание методов, по которым охраняется имущественное право на участки, а также их использование

4. Создание специальных программ, которые помогают оптимально использовать природные ресурсы и производить их охрану. Сюда относится контроль над исполнением разработанных схем и программ.

5. Расчет налоговой ставки на землю, включая плату за аренду и нормативную стоимость земельных участков. В Российской Федерации действуют общие основания, по которым осуществляется оплата за пользование землей.

Последней группой органов, регулирующих земельные отношения являются Органы местного самоуправления (рисунок 7).



Рисунок 7 – органы местного самоуправления регулирующие земельные отношения

В их компетенции входят следующие составляющие.

1. Контроль над использованием водных ресурсов, добычей полезных ископаемых, строительных недр, предназначенных для возведения различных конструкций под землей.
2. Разработка норм, по которым осуществляется использование территорий, а также контролирование их надлежащего использования.
3. Работы касательно надзора, планирования, реализации проектов, по которым осуществляется застройка муниципалитетов.
4. Сбор платы за земельные участки.
5. Решение спорных ситуаций, касающихся земельных участков.
6. Защита прав на землю, включая право пользоваться ею.

Вопросами управления земельными ресурсами наряду с региональным министерством имущества в г. Челябинске занимается КУиЗО (комитет по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска). В таблице 10 представлены основные направления деятельности комитета.

Таблица 10 – Основные направления деятельности КУиЗО города Челябинска

Направления деятельности КУиЗО г. Челябинска
эффективное управление и распоряжение имуществом муниципальной казны
формирование реестра муниципальной собственности

осуществление полномочий собственника в отношении имущества муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений
--

развитие рынка аренды нежилых помещений
---

Окончание таблицы 10

создание условий для развития малого и среднего предпринимательства
---

приватизация (аукционы, конкурсы) муниципального имущества
--

эффективное использование земли всех форм собственности
---

Муниципальный земельный контроль - деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами (далее – субъекты муниципального земельного контроля) в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства Челябинской области (далее - земельное законодательство), за нарушение которых земельным законодательством предусмотрена административная и иная ответственность.

Органом муниципального земельного контроля является Комитет по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска (далее - Комитет).

Предметом муниципального земельного контроля является соблюдение субъектами муниципального земельного контроля требований, установленных федеральными законами, нормативными правовыми актами Челябинской области, муниципальными правовыми актами при использовании земель, находящихся в границах города Челябинска (далее - обязательные требования).

Особо важное значение в системе муниципального управления земельными ресурсами отведено программно-целевому методу, так например в городе Челябинске на муниципальном уровне действует муниципальная программа «Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске на 2018–2020 годы». Целью Программы выступает повышение

эффективности управления земельными ресурсами города, а основные задачи нацелены на увеличение совокупных поступлений в бюджет города и осуществление контроля за использованием земель.

По данным муниципальной программы и отчетов о ходе ее реализации за 2018 и 2019 гг. проанализированы плановые и фактические показатели целевых индикаторов (таблица 11).

Таблица 11 – Плановые и фактические значения показателей конечных целей муниципальной программы «Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске на 2018–2020 годы»

Наименование целевого показателя	План			Факт	
	2018	2019	2020	2018	2019
Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости для бесплатного предоставления в собственность граждан для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства с возведением жилого дома на приусадебном земельном участке на территории города Челябинска (штук):	80	80	80	84	4
Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости для проведения торгов (конкурсов, аукционов) (штук):	80	80	80	81	27
Количество демонтированных незаконно размещенных нестационарных объектов на территории города Челябинска (штук):	120	120	120	66	317
Количество демонтированных незаконно размещенных нестационарных объектов на территории города Челябинска (штук):	300	300	300	353	929

Примечание. Серой заливкой выделены данные, характеризующие невыполнение целевого показателя программы

Обратив внимание на плановые и фактические показатели, мы можем наблюдать невыполнение поставленных задач за 2018–2019 года.

Показатель №1 «Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости для бесплатного предоставления в собственность граждан для индивидуального жилищного

строительства или ведения личного подсобного хозяйства с возведением жилого дома на приусадебном земельном участке на территории города Челябинска» не был выполнен за 2019 год. Это связано с тем что не были проведены мероприятия связанные с проведением учета земельных участков предоставленных в собственность граждан для индивидуального жилищного строительства.

Показатель №2 «Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости для проведения торгов (конкурсов, аукционов)» так же не был выполнен за 2019 год. В свою очередь это так же связано с отсутствием мероприятий по формированию реестра земельной собственности.

Показатель №3 «Количество демонтированных незаконно размещенных нестационарных объектов на территории города Челябинска» не был в 2018 году, из-за недостаточного количества сведений о незаконно размещенных не стационарных объектах, а так же из за отсутствия мероприятий по контролю за строительством объектов в городе Челябинске.

Данная картина показывает, что органы регулирующие земельные отношения, недобросовестно ведут деятельность по ведению реестра земельных объектов на территории Челябинского городского округа.

При этом для достижения задач муниципальной программы управления земельными ресурсами в том числе пополнение доходной части бюджета города Челябинска необходима стабильная динамика доходов от аренды и продажи земельных участков (таблица 12).

Таблица 12 – Динамика показателей доходов от использования земельных ресурсов города Челябинск

Показатели	Ед. изм.	Годы					Темп роста, %			
		2015	2016	2017	2018	2019	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019
Доходы местного бюджета- всего	Млрд рублей	28,4	31,0	33,9	38,8	45,5	109	109	115	117

## Окончание таблицы 12

Показатели	Ед. изм.	Годы					Темп роста, %			
		2015	2016	2017	2018	2019	2015 / 2016	2016 / 2017	2017 / 2018	2018 / 2019
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	Млн рублей	1,9	1,5	1,10	1,06	1,04	78	78	93	97
Денежные средства полученные от использования земли в том числе:	Млн рублей	957	1011	953,2	975	946,1	106	94	102	97
– от продажи земельных участков по фактически заключенным договорам	Млн. рублей	175,6	194,4	167,2	190,5	157,1	111	86	114	82
	Ед (число участков)	567	469	712	512	431	83	152	72	84
– от сдачи в аренду земельных участков	Млн. рублей	779	781	783	784	789	100	100	100	100
	Ед (число договоров)	7356	7571	7472	7921	7539	103	99	106	95
Доля площади земельных участков являющихся объектами налогообложения земельным налогом в общей площади территории города	%	20,69	20,7	20,75	20,78	20,9	100	100	100	100
Земельный налог	Млн. рублей	1921,2	1997,8	1845,3	1986,8	1754,8	104	92	108	88

Анализ денежных показателей позволяет сделать вывод о сокращении доходов от использования государственной и муниципальной собственности, в частности

сокращении доходов от использования земельных ресурсов в части продажи земельных участков (темп роста на 2019 г. по отношению к предыдущему году – 82 %) и взимания земельного налога (88%).

Таким образом вопросом регулирования земельных отношений занимаются органы федерального значения и представительства в субъектах страны. В их компетенции входят вопросы связанные с созданием и изменением законодательной базы, с расчетом налоговой ставки на землю, а также с разработкой программ, которые помогают оптимизировать использование земельного фонда.

Вопросами управления земельными ресурсами наряду с региональным министерством имущества в г. Челябинске занимается КУиЗО (комитет по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска), в деятельность которого входят: формирование реестра муниципальной собственности, приватизация муниципального имущества, эффективное использование всех форм собственности, а также эффективное управление и распоряжение имуществом муниципальной казны.

В городе Челябинске на муниципальном уровне действует муниципальная программа «Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске на 2018–2020 годы». Ее цель – это повышение эффективности управления земельными ресурсами города, а основные задачи направлены на увеличение совокупных поступлений в бюджет города и осуществление контроля за использованием земель.

Ряд плановых показателей программы не был выполнен, так не были выполнены основные мероприятия, связанные с внесением сведений о земельных участках в Единый государственный реестр недвижимости, а также выполнение работ по демонтажу незаконно, размещенных нестационарных объектов для установки которых не требуется разрешение на строительство.

Несмотря на то, что муниципальная программа должна увеличить доходы в местный бюджет, доходы от использования собственности сокращаются. Связано это

с низким сбором земельного налога, а также с снижением количества проданных земельных участков.

### 3 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

#### 3.1 Актуальные проблемы управления земельными ресурсами муниципального образования

Для решения проблем связанных с управлением земельными ресурсами в городе Челябинске предусмотрены две муниципальные программы.

1. Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске.

2. Выполнение функций по управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске.

Для того чтобы оценить эффективность реализации муниципальных программ, необходимо проанализировать каждую из них. Дорожная карта программы «Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске на 2018-2020 годы» рассмотрена в таблице 13.

Таблица 13 – Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске на 2018-2020 годы

Критерий	Описание
Цели	Целью Программы является повышение эффективности управления земельными ресурсами города Челябинска.
Задачи	1) увеличение совокупных поступлений в бюджет города Челябинска, получаемых от платежей за землю; 2) осуществление контроля за использованием земель на территории города Челябинска.

Продолжение таблицы 13

Критерий	Описание
Характеристика проблемы	Необходимость решения задач в социальной сфере и сфере экономики земель, эффективное и рациональное использование и управление земельными ресурсами, улучшение условий жизни и повышение уровня благосостояния жителей города Челябинск, получаемых от платежей на землю, и способствует обеспечению эффективного контроля за использованием земель на территории города Челябинска
Мероприятия	<p>Мероприятия Программы направлены на реализацию поставленных задач и включают:</p> <p>1) выполнение землеустроительных работ и внесение сведений о земельных участках в Единый государственный реестр недвижимости:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– для бесплатного предоставления в собственность граждан для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства с возведением жилого дома на приусадебном земельном участке на территории города Челябинска;</li> <li>– проведения торгов (конкурсов, аукционов);</li> <li>– регистрации права муниципальной собственности на землю;</li> </ul> <p>2) выполнение работ по демонтажу незаконно размещенных нестационарных объектов для установки которых не требуется разрешение на строительство, и освобождение земельных участков.</p>
Целевые индикаторы и показатели	<p>1. Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости для бесплатного предоставления в собственность граждан для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства с возведением жилого дома на приусадебном земельном участке на территории города Челябинска (штук):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2018 год – 80;</li> <li>– 2019 год – 80;</li> <li>– 2020 год – 80.</li> </ul> <p>2. Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости для проведения торгов (конкурсов, аукционов) (штук):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2018 год – 80;</li> <li>– 2019 год – 80;</li> <li>– 2020 год – 80.</li> </ul> <p>3. Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости в целях исполнения функций органов местного самоуправления (штук):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2018 год – 120;</li> <li>– 2019 год – 120;</li> <li>– 2020 год – 120.</li> </ul> <p>4. Количество демонтированных незаконно размещенных нестационарных объектов на территории города Челябинска (штук):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2018 год – 300;</li> <li>– 2019 год – 300;</li> <li>– 2020 год – 300.</li> </ul>

Окончание таблицы 13

Критерий	Описание
Ожидаемые конечные результаты реализации Программы	Основной социальный эффект от реализации Программы будет состоять в улучшении условий жизни жителей города Челябинска. Основной экономический эффект от реализации Программы будет в увеличении доходов бюджета города Челябинска от платежей за землю.
Объемы и источники финансирования	Общий объем финансирования Программы из средств бюджета города Челябинска на 2018–2020 годы составляет 35 223,84 тыс.руб, в том числе (тыс.руб): – 2018 – 11 741,28 – 2019 – 11 741,28 – 2020 – 11 741,28
Сроки реализации	Программа рассчитана на 2018–2020 годы

Программа имеет высокое значение в сфере управления земельными ресурсами, так как выполняет мероприятия связанные с учетом и контролем городской и частной собственности.

В таблице 14 приведены данные о плановых и фактических показателях.

Таблица 14 – Плановые и фактические показатели программы “Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске на 2018-2020 годы”

в ед.

Название показателя	План			Факт	
	2018	2019	2020	2018	2019
Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости для бесплатного предоставления в собственность граждан для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства с возведением жилого дома на приусадебном земельном участке на территории города Челябинска	80	80	80	84	4
Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости для проведения торгов (конкурсов, аукционов)	80	80	80	81	27

Окончание таблицы 14

Название показателя	План	Факт
---------------------	------	------

	2018	2019	2020	2018	2019
Количество земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости в целях исполнения функций органов местного самоуправления	120	120	120	66	317
Количество демонтированных незаконно размещенных нестационарных объектов на территории города Челябинска	300	300	300	353	926

Примечание к таблице 14. Серой заливкой выделены данные, характеризующие невыполнение целевого показателя программы

Показатели позволяют сделать вывод о неудовлетворительном исполнении мероприятий связанных с внесением сведений в Единый государственный реестр, о земельных участках.

В таблице 15 представлена характеристика муниципальной программы «Выполнение функций по управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске на 2017–2019 годы».

Таблица 15 – Выполнение функций по управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске на 2017–2019 годы

Критерий	Описание
Цели	Основной целью Программы является повышение эффективности осуществления Комитетом по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска функций по управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом города Челябинска в пределах своей компетенции.

Продолжение таблицы 15

Критерий	Описание
Задачи	<p>1. Обеспечение эффективного управления, владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом города Челябинска, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– учет муниципального имущества в Реестре муниципального имущества города Челябинска. Осуществление контроля использования муниципального имущества в различных правовых режимах;</li> <li>– проведение инвентаризации объектов муниципального имущества;</li> <li>– повышение эффективности использования объектов нежилого фонда, инженерной структуры, движимого имущества и автотранспортных средств, подземных сооружений;</li> <li>– реализация программы приватизации муниципального имущества;</li> <li>– управление комплексом муниципальных унитарных предприятий и учреждений города Челябинска;</li> <li>– организация работы по предоставлению жилых помещений гражданам в порядке, установленном действующим законодательством.</li> </ul> <p>2. Защита законных интересов муниципального образования «город Челябинск» в области имущественных отношений, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– регистрация права муниципальной собственности на объекты, учитываемые в Реестре муниципального имущества города Челябинска, а также на бесхозяйные объекты, находящиеся на территории города Челябинска;</li> <li>– обеспечение сохранности муниципального имущества города Челябинска.</li> </ul> <p>Передача муниципального имущества в безвозмездное пользование организациям различных организационно–правовых форм собственности.</p>
Характеристика проблемы	<p>Основные проблемы связаны с необходимостью создания условий для более эффективного управления, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а также совершенствования инструментов управления муниципальным имуществом.</p>
Мероприятия	<p>Основными мероприятиями Программы являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) руководство и управление в сфере установленных функций, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> <li>– проведение организационных мероприятий;</li> <li>– предоставление гражданам информации по вопросам, находящимся в компетенции Комитета.</li> </ul> </li> <li>2) реализация государственной политики в области приватизации и организация учета муниципального имущества, составляющего муниципальную казну города Челябинска, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> <li>– проведение инвентаризации и оценки рыночной стоимости объектов муниципального имущества, земельных участков, пакетов акций, регистрация права муниципальной собственности, подготовка документов для постановки на государственный учет бесхозяйных объектов;</li> <li>– содержание незаселенного жилищного фонда и нежилых помещений, находящихся в муниципальной собственности;</li> <li>– приобретение в муниципальную собственность недвижимого и иного имущества для нужд города Челябинска. Организация учета и ведение реестра муниципального имущества, составляющего муниципальную казну города Челябинска.</li> </ul> </li> </ol>

Окончание таблицы 15

Критерий	Описание
----------	----------

<p>Целевые индикаторы и показатели</p>	<p>В рамках реализации Программы запланировано достижение целевых индикаторов и показателей, характеризующих основные направления деятельности Комитета.</p> <p>Проведение организационных мероприятий – работа с входящей корреспонденцией:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2017 год – 48000 писем;</li> <li>– 2018 год – 50000 писем;</li> <li>– 2019 год – 52000 писем.</li> </ul> <p>Количество объектов муниципального имущества, планируемых в целях приватизации, а также земельных участков, предоставляемых по договорам аренды и договорам купли-продажи земельных участков по результатам состоявшихся аукционов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2017 год – 32 объекта;</li> <li>– 2018 год – 35 объектов;</li> <li>– 2019 год – 33 объекта.</li> </ul> <p>Предоставление сведений (выписок) из Реестра муниципального имущества города Челябинска:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2017 год – 1600 единиц;</li> <li>– 2018 год – 1600 единиц;</li> <li>– 2019 год – 1600 единиц.</li> </ul> <p>Количество объектов, в отношении которых представлены документы в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области, для регистрации права собственности муниципального образования «город Челябинск»:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2017 год – 500 объектов;</li> <li>– 2018 год – 500 объектов;</li> <li>– 2019 год – 500 объектов.</li> </ul>
<p>Ожидаемые конечные результаты реализации Программы</p>	<p>Реализация Программы в 2017–2019 годах обеспечит:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– развитие инфраструктуры города Челябинска;</li> <li>– проведение инвентаризации с целью обеспечения надлежащего обслуживания и содержания муниципального имущества;</li> <li>– увеличение поступления денежных средств в бюджет города Челябинска;</li> <li>– повышение эффективности системы управления комплексом муниципальных предприятий и учреждений города Челябинска.</li> </ul>
<p>Объемы и источники финансирования</p>	<p>Объемы финансирования Программы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2017 год – 216 427,42 тыс. рублей;</li> <li>– 2018 год – 209 579,31 тыс. рублей;</li> <li>– 2019 год – 209 728,33 тыс. рублей;</li> </ul> <p>в том числе за счет средств бюджета города Челябинска:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 2017 год – 216 427,42 тыс. рублей;</li> <li>– 2018 год – 209 579,31 тыс. рублей;</li> <li>– 2019 год – 209 728,33 тыс. рублей.</li> </ul>
<p>Сроки реализации</p>	<p>Программа рассчитана на 2017–2019 годы</p>

Анализ данной муниципальной программы показывает что она направлена на регулирование земельных отношений, и увеличение поступления денежных

средств в бюджет города Челябинска. Основные мероприятия направлены на предоставление гражданам информации по вопросам, находящимся в компетенции Комитета, реализацию государственной политики в области приватизации и организацию учета муниципального имущества, составляющего муниципальную казну города Челябинска.

Таблица 16 – Плановые и фактические показатели программы “Выполнение функций по управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске на 2017–2019 годы”

Название показателя	План		Факт	
	2018	2019	2018	2019
Проведение организационных мероприятий – работа с входящей корреспонденцией (писем шт.)	50 000	52 000	74 976	61 416
Количество объектов муниципального имущества, планируемых в целях приватизации, а также земельных участков, предоставляемых по договорам аренды и договорам купли-продажи земельных участков по результатам состоявшихся аукционов (объектов шт.)	35	33	75	54
Предоставление сведений (выписок) из Реестра муниципального имущества города Челябинска (единиц)	1600	1600	2333	896
Количество объектов, в отношении которых представлены документы в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области, для регистрации права собственности муниципального образования «город Челябинск» (объектов шт.)	500	500	360	720

Примечание к таблице 16. Серой заливкой выделены данные, характеризующие невыполнение целевого показателя программы

Исходя из данных в таблице, можно сказать что программа реализовала большинство показателей. Исключения составляют мероприятия связанные с предоставлением выписок из Реестра муниципального имущества города Челябинска, а также количеством объектов, в отношении которых представлены документы в Управление Федеральной службы государственной регистрации и кадастра и картографии по Челябинской области, для регистрации права собственности.

После анализа муниципальных программ необходимо обратиться к действующей методике оценки эффективности реализации муниципальных программ в городе Челябинске.

На основании статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в целях обеспечения достижения целей и задач социально-экономического развития города Челябинска, повышения результативности расходов бюджета города Челябинска, действует постановление Администрации города Челябинска от 26.12.2011 N 293-п "Об утверждении Порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации целевых программ", которое определяет Порядок проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ и установление ее критериев (далее - Порядок) определяет процедуру проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ.

Порядок проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ представляет собой алгоритм оценки фактической эффективности муниципальных программ по итогам их реализации и должен быть основан на оценке результативности муниципальных программ с учетом объема ресурсов, направленных на их реализацию, а также реализовавшихся социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития города Челябинска.

Оценка эффективности реализации муниципальных программ проводится главным распорядителем средств бюджета города Челябинска

Для оценки эффективности реализации муниципальных программ применяются целевые показатели.

Критериями оценки эффективности реализации муниципальных программ являются:

- повышение эффективности бюджетных расходов на реализацию мероприятий муниципальных программ;
- достижение установленных значений целевых показателей.

Оценка эффективности реализации муниципальных программ должна учитывать:

- степень достижения целей и решения поставленных задач;
- степень соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств бюджета города Челябинска (далее – средств бюджета);
- степени реализации мероприятий (достижения ожидаемых конечных результатов, установленных значений целевых показателей).

По результатам оценки эффективности реализации муниципальной программы могут быть сделаны следующие выводы:

- 1) эффективность реализации муниципальной программы снизилась по сравнению с предыдущим годом;
- 2) эффективность реализации муниципальной программы осталась на уровне предыдущего года;
- 3) эффективность реализации муниципальной программы повысилась по сравнению с предыдущим годом;
- 4) о необходимости сокращения на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или о необходимости досрочного прекращения реализации муниципальной программы в целом начиная с очередного финансового года.

Оценка эффективности реализации муниципальных программ проводится по двум направлениям:

- оценка достижения плановых целевых показателей;
- оценка полноты использования бюджетных ресурсов.

Оценка достижения плановых целевых показателей (ДИП) по каждому мероприятию расходования средств бюджета (i) рассчитывается по формуле (1).

$$\text{ДИП}_i = (\sum \frac{\Phi_j}{\Pi_j}) / k, \quad (1)$$

где  $\Phi_j$  – фактическое значение j-го целевого показателя за рассматриваемый период;

$\Pi_j$  – планируемое к достижению значение j-го целевого показателя за рассматриваемый период;

$k$  – количество целевых показателей по данному мероприятию расходования средств бюджета.

Оценка полноты использования средств бюджета на реализацию муниципальных программ (ПИБС) (уровень использования средств бюджета) по каждому мероприятию расходования средств бюджета (i) рассчитывается по формуле (2).

$$\text{ПИБС}_i = \Phi_i / \Pi_i, \quad (2)$$

где  $\Phi_i$  – фактическое использование средств бюджета по i-му мероприятию расходования бюджетных средств в рассматриваемом периоде;

$\Pi_i$  – планируемые расходы бюджета по i-му мероприятию расходования средств бюджета в рассматриваемом периоде.

Оценка эффективности использования средств бюджета по i-му мероприятию расходования средств бюджета ( $O_i$ ) в рассматриваемом периоде рассчитывается по формуле (3).

$$O_i = \text{ДИП}_i / \text{ПИБС}_i. \quad (3)$$

Оценка эффективности реализации муниципальных программ ( $O_{мп}$ ) рассчитывается по формуле (4).

$$O_{мп} = \sum O_i \cdot D_i,$$

где  $O_i$  – оценка использования средств бюджета по  $i$ -му мероприятию расходования средств бюджета;

$D_i$  – доля расходов на  $i$ -е мероприятие расходования средств бюджета в общем объеме расходов главного распорядителя.

Эффективность расходования средств бюджета по муниципальным программам в рассматриваемом периоде определяется по полученным результатам оценки эффективности реализации муниципальных программ (таблица 17).

Таблица 17 – Шкала оценки эффективности реализации муниципальных программ

Значение $O_{мп}$	Эффективность реализации муниципальных программ
Более 1,4	Очень высокая эффективность использования средств бюджета (значительно превышает целевое значение)
От 1 до 1,4	Высокая эффективность использования средств бюджета (превышение целевого значения)
От 0,5 до 1	Низкая эффективность использования средств бюджета (не достигнуто целевое значение)
Менее 0,5	Крайне низкая эффективность использования средств бюджета (целевое значение исполнено менее чем на половину)

Оценка эффективности реализации муниципальных программ будет тем выше, чем выше уровень достижения целевых показателей и меньше уровень использования средств бюджета.

После применения данной методики к исследуемым муниципальным программам города Челябинска, получаем оценку эффективности реализации муниципальных программ (таблица 18).

Из таблицы 18 мы видим, что анализируемые программы имеют высокую оценку эффективности.

Таблица 18 – Оценка эффективности реализации муниципальных программ

Муниципальная программа	Значение $O_{мп}$	Эффективность реализации муниципальных программ
Выполнение функций по управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске	1,3	Высокая эффективность использования средств бюджета
Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске	4.2	Очень высокая эффективность использования средств бюджета

Однако если мы возьмем программу “Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске” и соотнесем оценку эффективности использования средств бюджета с показателями выполнения запланированных мероприятий, то мы можем увидеть не совпадение. Отсюда возникает вопрос: действительно ли оценка объективна и оправдана.

Для того чтобы разобраться в этом, необходимо принять во внимание другие показатели, которые позволят получить более точную оценку эффективности.

Таким образом можно сказать что эффективность управления земельными ресурсами в городе Челябинске привязана к эффективности использования бюджетных ассигнований. Данная методика позволяет получить информацию о эффективности использования бюджетных средств, а также о достижении установленных значений целевых показателей, однако она не использует все возможные показатели для получения более точной оценки.

### 3.2 Методические рекомендации повышения эффективности управления земельными ресурсами муниципального образования

В отсутствие единого стандарта каждое муниципальное образование Российской Федерации самостоятельно разрабатывает методику оценки эффективности реализации программ.

Наиболее простой методикой является: прямое суммирование полученных показателей. В частности используется способ присваивания показателям весового коэффициента, определяющего важность данного критерия для итоговой оценки эффективности. В некоторых городах полученным процентным показателям присуждается балльная оценка. Последним этапом становится определение качественной характеристики полученной оценки. Примеры наиболее распространенных вариантов существующих методик приведены в таблице 19.

Таблица 19 – Сравнительный анализ методик оценки эффективности реализации муниципальных программ

Город	Используемые критерии	Балльная оценка критериев	Весовые коэффициенты при полученной итоговой оценке	Качественная характеристика итоговой оценки
1. Челябинск	Степень достижения целей; степень соответствия запланированному уровню расходов	Нет	Не используется, показатели складываются	Нет
2. Мурманск	Степень достижения целей; степень соответствия запланированному уровню расходов	Полученной оценке присваивается качественная характеристика в зависимости от сочетания оценок двух показателей		
3. Красноярск	Степень достижения целей; степень соответствия запланированному уровню расходов	Нет	Не используется, показатели складываются	Присваивается
4. Пятигорск	Степень достижения целей; степень соответствия запланированному уровню расходов, степень выполнения	Нет	Используются	Присваивается

	программных мероприятий			
--	-------------------------	--	--	--

Недостатками рассмотренных программ являются следующие критерии:

Критерии «качество и полнота предоставляемого ответственным исполнителем отчета» как таковые, отражают одно и то же качество организационной работы исполнителя программы; разделение их на два показателя при небольшом количестве учитываемых параметров дает этому, не самому важному индикатору эффективности, слишком большой вес.

Степень достижения запланированных индикаторов и степень достижения поставленной в программе задачи также показывают одну характеристику, поскольку индикаторы программы и есть инструмент достижения её цели, оценивать данные показатели по отдельности не представляется возможным.

Рассмотренные методики, помогают оценить качество работы по реализации программы в абсолютном отношении, не дают возможности сравнить исполнителей. Присуждение балльных оценок происходит таким образом, что итоговые оценки эффективности оказываются очень близкими, а шкала оценки узкой, что в свою очередь мешает построению рейтинга эффективности реализации.

Исходя из данных особенностей, была разработана новая методика оценки эффективности. Её авторами стали: Аспирант кафедры финансов и кредита Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, Кузьменко Оксана Витальевна, и Кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, Гинзбург Мария Юрьевна.

Сущность методики заключается в приведении показателей к сопоставленному виду, или стандартизации, что позволяет выстроить адекватный рейтинг оценки эффективности реализации муниципальных программ.

Оценка эффективности реализации муниципальных программ в предлагаемой методике проводится по следующим критериям:

- степень достижения целей и решения задач муниципальной программы мероприятий;
- эффективность использования бюджетных средств;
- объем привлеченных средств из вышестоящих бюджетов и внебюджетных источников;
- оценка организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы.

Показатели подразделяются на три группы. Первая группа включает в себя показатели оценки степени достижения целей и решения задач муниципальной программы. Ко второй группе относятся показатели, характеризующие эффективность использования бюджетных средств. Третья группа показателей отражает эффективность работы администрации города по управлению муниципальной программой.

По каждой категории рассчитывается соответствующий числовой критерий. Данные критерии просчитываются отдельно для каждой муниципальной программы приводятся к сопоставимому виду при помощи стандартизации (таблица 20). После чего каждому критерию присваивается соответствующий весовой коэффициент, отражающий его значимость для итоговой оценки эффективности реализации муниципальной программы.

Таблица 20 – Методика оценки эффективности реализации муниципальных программ на основе стандартизированного показателя

Характеристика этапа	Формула расчета	Используемые показатели
<b>Оценка степени достижения целей и решения задач муниципальной программы</b>		
1.1 Муниципальные программы имеют целевой характер, следовательно, при оценке эффективности их реализации принципиальное значение имеет	$Cel = \frac{1}{m} * \sum_{i=1}^m Si$	Cel – степень достижения цели, решения задачи муниципальной программы; Si – оценка достижения планового значения i-го

степень выполнения поставленных задач. Каждая программа обладает набором целевых показателей, индикаторов, количество выраженных характеристик достижения цели или решения задачи		индикатора программы; m – количество индикаторов.
---	--	--

Продолжение таблицы 20

Характеристика этапа	Формула расчета	Используемые показатели
Оценка степени достижения целей и решения задач муниципальной программы		
1.1.1 Оценка достижения планового значения для индикаторов, желаемой тенденцией развития которых является рост	$Si = \frac{Fi}{Pi} * 100$	$F_i$ - Фактическое значение i-го индикатора; $P_i$ - плановое значение i-го индикатора.
1.1.2 Оценка достижения планового значения для индикаторов, желаемой тенденции развития которых является снижение	$Si = \frac{Pi}{Fi} * 100$	
1.2 Для сопоставления степени достижения целей несколькими муниципальными программами этот показатель приводится к сопоставимому виду. В результате вычислений программа, показавшая наибольшую эффективность по данному критерию получит 1 балл, наименьшую 0 баллов	$K_{Cel} = 1 - \frac{Cel_{max} - Cel_{fx}}{Cel_{max} - Cel_{min}}$	$K_{cel}$ – критерий степени достижения целей муниципальной программы; $Cel_{max}$ , $Cel_{min}$ – максимальный и минимальный показатель степени достижения цели по всем муниципальным программам соответственно; $Cel_{fx}$ – фактический показатель степени достижения цели муниципальной программы X.
Оценка эффективности использования средств бюджета		
2.1 Степень выполнения планируемых объемов финансирования характеризует долю выполненных финансовых обязательств	$Fin = \frac{C_f}{C_p}$	$Fin$ – степень выполнения планируемых объемов финансирования; $C_f$ – фактические расходы на реализацию программы; $C_p$ – плановые расходы на реализацию программы, предусмотренные в бюджете города.
2.2 Степень выполнения программных мероприятий характеризует долю реализованных мероприятий	$M_{er} = \frac{M_f}{M_p}$	$M_{er}$ – степень выполнения программных мероприятий; $M_f$ – количество программных мероприятий выполненных в полном объеме; $M_p$ – общее количество

		запланированных мероприятий.
--	--	------------------------------

Продолжение таблицы 20

Характеристика этапа	Формула расчета	Используемые показатели
Оценка эффективности использования средств бюджета		
2.3 Эффективность использования средств бюджета сопоставляет выполненные мероприятия и израсходованные финансовые средства	$E_{fin} = \frac{M_{er}}{F_{in}}$	$E_{fin}$ – показатель эффективности использования средств бюджета.
2.4 Для сопоставления степени достижения целей несколькими муниципальными программами этот показатель приводится к сопоставимому виду. В результате вычислений программа, показавшая наибольшую эффективность по данному критерию получит 1 балл, и наименьшую- 0 баллов	$K_{fin} = 1 - \frac{E_{fin\ max} - E_{fin\ f\ X}}{E_{fin\ max} - E_{fin\ min}}$	$K_{fin}$ – критерий эффективности использования средств бюджета; $E_{fin\ max}$ , $E_{fin\ min}$ – максимальный и минимальный показатель эффективности использования средств бюджета по всем муниципальным программам соответственно; $E_{fin\ f\ X}$ – фактический показатель эффективности использования средств бюджета по программе X.
Оценка организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы		
3.1 Оценка привлечения муниципальной программой средств из вышестоящих бюджетов и внебюджетных источников производится путем определения объема привлеченных средств из вышестоящих бюджетов и внебюджетных источников на 1 рублю собственных средств бюджета города. Данный показатель характеризует активность администрации города в привлечении внебюджетных средств через взаимодействие с общественностью и бизнесом, а также привлечение средств вышестоящих бюджетов путем участия в областных и федеральных программах, предусматривающих предоставление субсидий и софинансирование проектов	$Pr = \frac{Fb + Ob + Vi}{Gb}$	$Pr$ – коэффициент привлечения средств из вышестоящих бюджетов и внебюджетных источников; $Fb$ , $Ob$ , $Vi$ – фактический объем финансовых ресурсов, направленный на реализацию мероприятий муниципальной программы из федерального бюджета, областного бюджета и внебюджетных источников соответственно; $Gb$ – фактический объем финансовых ресурсов направленный на реализацию мероприятий муниципальной программы из собственных средств бюджета города.

Продолжение таблицы 20

Характеристика этапа	Формула расчета	Используемые показатели
Оценка организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы		
<p>3.2 Оценка современности корректировки программы и качества отчетности(<math>C_{or}</math>) производится путем присваивания балльного значения качественной характеристике. Расчет данной оценки может меняться в зависимости от специфики муниципального образования, проводящего оценку эффективности реализации программ, и должен отображать актуальные для каждого конкретного города требования к административному контролю за реализацией программы</p>	<p>Необходимые изменения в муниципальную программу вносились своевременно и в полном объеме, отчеты полностью соответствуют установленным требованиям и рекомендациям</p>	<p><math>C_{or} = 1</math> балл</p>
	<p>Необходимые изменения в муниципальную программу вносились несвоевременно и (или) не в полном объеме, отчеты по не соответствуют установленным требованиям и рекомендациям</p>	<p><math>C_{or} = 0</math> баллов</p>
<p>3.3 Показатель эффективности организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы</p>	$E_{org} = \frac{P_r + C_{or}}{2}$	<p><math>E_{org}</math> – показатель эффективности организации управления и контроля .</p>
<p>3.4 Для сопоставления степени достижения целей несколькими муниципальными программами этот показатель приводится к сопоставительному виду. В результате вычислений программа, показавшая наибольшую эффективность по данному критерию получит 1 балл, наименьшую- 0 баллов</p>	$K_{org} = 1 - \frac{E_{org\ max} - E_{org\ f\ x}}{E_{org\ max} - E_{org\ min}}$	<p><math>K_{org}</math> – критерий эффективности организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы;  <math>E_{org\ max}</math>, <math>E_{org\ min}</math> – максимальный и минимальный показатель эффективности организации управления и контроля по всем муниципальным программам соответственно;  <math>E_{org\ f\ x}</math> – фактический показатель эффективности организации управления и контроля по программе X.</p>

Окончание таблицы 20

Характеристика этапа	Формула расчета	Используемые показатели	
<b>Итоговый рейтинг эффективности реализации муниципальных программ</b>			
4.1 Каждому блоку присваивается весовой коэффициент, определяющий важность данного блока для общей эффективности программы. Критерии достижения цели и эффективности использования финансовых ресурсов важны в одинаковой степени. Эффективность организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы сравнительно менее важна, однако ею безусловно, нельзя пренебрегать. Указанные весовые коэффициенты могут корректироваться в соответствии с приоритетами каждого конкретного муниципального образования		Критерий	Удельный вес (значимость)
		$K_{cel}$	0,4
		$K_{fin}$	0,4
		$K_{org}$	0,2
4.2 Итоговая интегральная оценка эффективности	$E = \sum (K_i * Z_i)$ $E = 0,4K_{cel} + 0,4K_{fin} + 0,2K_{org}$	<i>E</i> – интегральная оценка эффективности реализации муниципальной программы; <i>K<sub>i</sub></i> – оценка i-го критерия; <i>Z<sub>i</sub></i> – удельный вес (значимость) i-го критерия.	

Выбранный комплекс помогает учесть ряд дополнительных показателей, для того чтобы выстроить более точную оценку эффективности реализации муниципальных программ

Методика была апробирована на данных о реализации муниципальных программ города Челябинска за 2018 г.

В таблице 21 рассмотрена оценка степени достижения целей и решения задач муниципальной программы.

Таблица 21 – Оценка степени достижения целей и решения задач муниципальной программы

Муниципальные Программы	Показатели	
	<i>Cel</i>	<i>Kcel</i>
Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске	68,1	0,63

Окончание таблицы 21

Муниципальные Программы	Показатели	
	<i>Cel</i>	<i>Kcel</i>
Выполнение функций по управлению, владению пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске	91,1	0,74
Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон Правил землепользования и застройки города Челябинска	66,2	0,54
Оздоровление окружающей среды города Челябинска	99,7	1,00
Формирование современной городской среды в городе Челябинске	99,2	0,86
Обеспечение содержания, ремонта автомобильных дорог общего пользования и других объектов внешнего благоустройства в городе Челябинск	83,2	0,65
Развитие улично-дорожной сети города Челябинска	42,4	0,00
Реализация Администрацией города на территории города Челябинска полномочий установленных действующим законодательством	99,4	0,81

Примечание к таблице 21. *Cel* - степень достижения цели, решения задачи муниципальной программы, *Kcel* - критерий степени достижения целей муниципальной программы.

Оценка степени достижения целей и решения задач муниципальной программы у большинства анализируемых задач находится на высоком уровне, Всего одна муниципальная программа «Развитие улично-дорожной сети города Челябинска» показывает низкий уровень достижения поставленных целей.

В таблице 22 представлена оценка эффективности использования средств бюджета.

Таблица 22 – Оценка эффективности использования средств бюджета

Муниципальные Программы	Показатели			
	$F_{in}$	$M_{er}$	$E_{fin}$	$K_{fin}$
Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске	0,81	0,70	0,99	0,61
Выполнение функций по управлению, владению пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске	0,77	0,71	1,17	0,55
Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон Правил землепользования и застройки города Челябинска	0,64	0,69	0,91	0,44
Оздоровление окружающей среды города Челябинска	0,59	0,88	1,04	0,69
Формирование современной городской среды в городе Челябинске	0,56	0,89	1,13	0,76
Обеспечение содержания, ремонта автомобильных дорог общего пользования и других объектов внешнего благоустройства в городе Челябинск	0,55	0,81	0,97	0,00

Окончание таблицы 22

Муниципальные	Показатели
---------------	------------

Программы	$F_{in}$	$M_{er}$	$E_{fin}$	$K_{fin}$
Развитие улично-дорожной сети города Челябинска	0,74	0,66	0,94	0,84
Реализация Администрацией города на территории города Челябинска полномочий установленных действующим законодательством	0,62	0,79	1,11	1,00

Примечание к таблице 22.  $F_{in}$  - степень выполнения планируемых объемов финансирования,  $M_{er}$  - степень выполнения программных мероприятий,  $E_{fin}$  - показатель эффективности использования средств бюджета,  $K_{fin}$  - критерий эффективности использования средств бюджета.

Показатели оценки эффективности использования средств бюджета, у большинства программ находятся на среднем и высоком уровнях, однако средний уровень показывает недостаточное исполнение мероприятий по реализации программ.

В таблице 23 представлена оценка организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы.

Таблица 23 – Оценка организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы

Муниципальные Программы	Показатели		
	$P_r$	$E_{org}$	$K_{org}$
Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске	2,45	1,56	0,68

Окончание таблицы 23

Муниципальные	Показатели
---------------	------------

Программы	$P_r$	$E_{org}$	$K_{org}$
Выполнение функций по управлению, владению пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске	3,23	2,40	1,00
Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон Правил землепользования и застройки города Челябинска	0,99	1,40	0,33
Оздоровление окружающей среды города Челябинска	1,70	1,70	0,00
Формирование современной городской среды в городе Челябинске	2,60	2,20	0,55
Обеспечение содержания, ремонта автомобильных дорог общего пользования и других объектов внешнего благоустройства в городе Челябинск	2,10	0,86	0,46
Развитие улично-дорожной сети города Челябинска	1,87	1,10	0,34
Реализация Администрацией города на территории города Челябинска полномочий установленных действующим законодательством	2,97	3,10	0,66

Примечание к таблице 23.  $P_r$ -коэффициент привлечения средств из вышестоящих бюджетов и внебюджетных источников,  $E_{org}$ -показатель эффективности организации управления и контроля,  $K_{org}$ -критерий эффективности организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы

Оценка организации управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы у анализируемых программ находится на среднем уровне. Стоит отметить программы связанные с управлением земельными ресурсами, у которых данная оценка имеет низкое значение (Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон Правил землепользования и застройки города Челябинска) 0,99%. Это говорит о том что органы управления данной сферы, неудовлетворительно выполняют поставленные задачи.

Итоговый рейтинг эффективности реализации муниципальных программ можно увидеть в таблице 24.

Таблица 24 – Итоговый рейтинг эффективности реализации муниципальных программ

Муниципальные Программы	Показатели
	Итоговая интегральная оценка эффективности
Реализация Администрацией города на территории города Челябинска полномочий установленных действующим законодательством	0,85
Формирование современной городской среды в городе Челябинске	0,75
Выполнение функций по управлению, владению пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске	0,71
Оздоровление окружающей среды города Челябинска	0,67
Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске	0,63

Окончание таблицы 24

Муниципальные Программы	Показатели
	Итоговая интегральная оценка эффективности

Обеспечение содержания, ремонта автомобильных дорог общего пользования и других объектов внешнего благоустройства в городе Челябинск	0,46
Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон Правил землепользования и застройки города Челябинска	0,45
Развитие улично-дорожной сети города Челябинска	0,40

Итоговая интегральная оценка эффективности, позволяет выстроить рейтинг эффективности реализации муниципальных программ. За основу взят метод балльной оценки: чем выше итоговая балльная оценка, тем эффективней реализуется муниципальная программа.

В таблице 25 формализованы данные итоговых показателей эффективности реализации муниципальных программ.

Таблица 25 – Итоговые показатели оценки эффективности реализации муниципальных программ за 2018 год

Муниципальная программа	Данные официальной методики Челябинского городского округа		Данные на основе предложенной автором методики	
	Значение показателя эффективности	Оценка эффективности	Значение показателя эффективности	Оценка эффективности
Реализация Администрацией города на территории города Челябинска полномочий установленных действующим законодательством	1,6	Очень высокая эффективность	0,85	Очень высокая эффективность

Окончание таблицы 25

Муниципальная программа	Данные официальной методики Челябинского городского округа	Данные на основе предложенной автором методики
-------------------------	--	--

	Значение показателя эффективности	Оценка эффективности	Значение показателя эффективности	Оценка эффективности
Формирование современной городской среды в городе Челябинске	1,0	Высокая эффективность	0,75	Высокая эффективность
Выполнение функций по управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске	1,3	Высокая эффективность	0,71	Высокая эффективность
Оздоровление окружающей среды города Челябинска	0,8	Низкая эффективность	0,67	Средняя эффективность
Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске	1,5	Очень высокая эффективность	0,63	Средняя эффективность
Обеспечение содержания, ремонта автомобильных дорог общего пользования и других объектов внешнего благоустройства в городе Челябинск	1,2	Высокая эффективность	0,46	Низкая эффективность
Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон Правил землепользования и застройки города Челябинска	2,1	Очень высокая эффективность	0,45	Низкая эффективность
Развитие улично-дорожной сети города Челябинска	1,5	Очень высокая эффективность	0,40	Низкая эффективность

Примечание к таблице 25. Данные взяты за 2018 год.

Методика была апробирована на данных о реализации муниципальных программ города Челябинска за 2018 г.

В целом реализация программ в городе Челябинске в 2018 году велась с не равномерной результативностью. Из восьми проанализированных программ одна программа показывают высокую эффективность, еще одна программа характеризуется средней эффективностью. Две программы имеют удовлетворительный уровень эффективности. Оставшиеся четыре программы имеют неудовлетворительный уровень эффективности. Наиболее эффективно в 2018 году реализовывалась программа «Реализация Администрацией города на территории города Челябинска полномочий установленных действующим законодательством». Наименьшие показатели у программы «Развитие улично-дорожной сети города Челябинска». Согласно проведенной оценке эффективность реализации данной программы минимальна, и можно сделать вывод, что работа велась довольно непродуктивно, необходимо скорректировать действия и исправить недочеты.

Две из трех Муниципальные программы связанных с управлением земельными ресурсами показали высокую эффективность, что совпадает с нынешней методикой оценки.

Низкую оценку эффективности показала программа «Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон Правил землепользования и застройки города Челябинска», всего 0,40. Это говорит о том что мероприятия запланированные в программе выполняются не в полной мере.

Подводя итог можно сказать что, представленная методика реализует практичный и объективный комплекс показателей, основывается на практике применения весовых критериев, присуждаемых показателей, что в свою очередь позволяет оценить эффективность реализации программ максимально объективно и комплексно. Приведение к среднему показателю позволяет четко построить рейтинг качества работы исполнителей программ, что практически не реализуемо, при использовании иных методик.

Представленный по итогам проведения оценки рейтинг позволяет проанализировать ход реализации муниципальных программ, отметить наиболее и наименее эффективно реализуемые, выявить недостатки каждой из них. Программы сравниваются друг с другом, что в свою очередь позволяет объективно оценить, кто из исполнителей работает максимально эффективно и качественно.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Управление земельными ресурсами определяется как осуществляемая с помощью права (юридических средств) деятельность исполнительных органов государства и местного самоуправления, направленную на урегулирование порядка общественных отношений, объектом которых выступают земельные ресурсы, для обеспечения стабильного порядка их использования и охраны, необходимого для поддержания баланса частных и публичных интересов в обществе и эволюционного развития всех сфер человеческой жизнедеятельности

Главным образом земельные ресурсы делятся на: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Инструментами управления земельными ресурсами являются; кадастр; реестр; арендная плата; земельный налог.

Предложенная методика оценки является комплексной, учитывает качественные и количественные показатели эффективности реализации. Система оценки довольно гибкая, через корректировку весовых коэффициентов и ввод дополнительных показателей может быть адаптирована под специфику и приоритеты конкретных муниципальных образований. Представленный по итогам проведения оценки рейтинг позволяет сделать вывод о том что муниципальные программы связанные с управлением и регулированием земельных ресурсов не так уж эффективны как это показывает текущий метод оценки эффективности реализации муниципальных программ. Органам управления земельными ресурсами необходимо обратить на это внимание, и устранить недочеты.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Бюджетный Кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

2 Земельный Кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

3 О порядке определения размера арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без проведения торгов: Закон Челябинской области от 24 апреля 2008 г. № 257 – 30 (в ред. от 26.02.2015) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

4 Распоряжение Администрации города от 22.05.2018 г. № 6913 «Об утверждении муниципальной программы "Выполнение функций по управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью в городе Челябинске на 2020 - 2022 годы"»

5 Распоряжение Администрации города Челябинска от 13.12.2017 г. № 14762 «Об утверждении муниципальной программы "Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в городе Челябинске на 2018-2020 годы"»

6 Распоряжение Администрации города Челябинска от 04.10.2018 г. № 11247 «Об утверждении муниципальной программы "Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон Правил землепользования и застройки города Челябинска на 2018 - 2019 годы"»

7 Распоряжение Администрации города Челябинска от 02.03.2015 г. № 1842 «Об утверждении муниципальной программы "Развитие улично-дорожной сети города Челябинска" на 2015 - 2020 годы»

8 Распоряжение Администрации города Челябинска от 12.08.2017 г. № 9850 «Об утверждении муниципальной программы "Обеспечение содержания,

ремонта автомобильных дорог общего пользования и других объектов внешнего благоустройства в городе Челябинске" на 2018- 2020»

9 Распоряжение Администрации города Челябинска от 10.10.2014 г. № 6689 «Об утверждении муниципальной программы "Оздоровление окружающей среды города Челябинска на 2017-2020 годы"»

10 Распоряжение Администрации города Челябинска от 15.02.2019 г. № 1777 «Об отклонении муниципальной программы "Реализация Администрацией города Челябинска на территории города Челябинска полномочий, установленных действующим законодательством"»

11 Распоряжение Администрации города Челябинска от 28.03.2018 г. № 3483 «Об утверждении муниципальной программы "Формирование современной городской среды в городе Челябинске на 2018-2022 годы"»

12 Постановление Правительства РФ от 22.07.2002 г. № 549 «Об утверждении положений об организации продажи государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

13 Постановление Правительства РФ от 12.08.2002 г. № 585 «Об утверждении положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и положения об организации находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

14 Методика оценки эффективности реализации муниципальных программ на основе стандартизированного показателя /Кузьменко О.В, Гиезбург М.Ю// Известия УрГЭУ. – 2015. – №6. –С. 68–75.

15 Анпилова, З.П. Управление земельными ресурсами муниципального образования (на примере городского округа “город Белгород”)

16 Буреш, О.В. Регулирование трансформации отношений собственности на землю [Электронный ресурс] / О.В. Буреш, О.Б. Степанова. – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=18023105>.

17 Гайнанов, Д.А. Разработка методических основ оценки эффективности управления муниципальной собственностью на землю [Электронный ресурс] / Д.А. Гайнанов, А.Г. Уляева – Режим доступа: [https://auditfin.com/fin/2013/5/2013\\_V\\_10\\_01.pdf](https://auditfin.com/fin/2013/5/2013_V_10_01.pdf).

18 Гуреева, О.В. Оценка стоимости земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации, 2010 г.

19 Демина Н.Ф, Булыгина С.А. Экономический механизм управления земельными ресурсами. Вестник КРАСГАУ, 2007. - 4 - С. 23-25.

20 Зинина, Л.И. Государственное управление земельными ресурсами (на примере республики Мордовия) [Электронный ресурс] / Л.И. Зинина, К.В. Глухов – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=15016365>.

21 Зелинская, М.В. Характеристика системы управления в сфере землепользования и имущественного комплекса [Электронный ресурс] / М.В. Зелинская, А.Г. Огурцов – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=28806798>.

22 Информация о результатах государственного мониторинга земель (краткая аналитическая записка) по теме: «Выполнение работ по мониторингу состояния и использования земель на территории муниципальных районов Пермского края, Оренбургской, Московской, Челябинской, Тюменской и Кемеровской областей».

23 Информация о результатах реализации муниципальных программ города Челябинска от 25.07.2019 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cheladmin.ru>

24 Информационный портал Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии РФ. – <http://www.econom-chelreg.ru>.

25 Карташова, Ю.А Комментарий к Федеральному закону от 21.12.14№ 178 «О приватизации государственного и муниципального имущества».

26 Официальный сайт Комитета по управлению имуществом и земельными отношениями города Челябинска [Электронный ресурс] - <https://kuizo.ru/o-komitete/>.

27 Половинкин, П. В. Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики: / учебник П.В. Половинкин – Москва: Экономика, 2014. – 356 с.

28 Смирнов, А.А. Государственное регулирование экономических отношений в сфере использования природных ресурсов [Электронный ресурс] / А.А. Смирнов – Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/01002748791>.

29 Трифонов, А.В. Некоторые проблемы налогообложения и кадастровой оценки недвижимости / А.В. Трифонов // Имущественные отношения в РФ. –2016. – № 10. – С. 11-17.

30 Юсова, Ю.С Рациональное использование земли как фактор устойчивого развития АПК [Электронный ресурс] / Юсова Ю.С. Чижикова Т.А. – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26251647>.