

Методика оценки эффективности землеустройства региона

Демидов Михаил Олегович

Санкт-Петербургский государственный экономический университет
Магистрант
Направление «Государственное и муниципальное управление»
Программа магистерской подготовки «Управление регионом»
mika.russia@yandex.ru

Иванов Александр Андреевич

Санкт-Петербургский государственный экономический университет
Магистрант
Направление «Государственное и муниципальное управление»
Программа магистерской подготовки «Управление регионом»
sa.ivanoff@rambler.ru

РЕФЕРАТ

В статье предложена методика оценки эффективности землеустройства региона, представлено обоснование необходимости ее разработки, структуры методики, определен базовый измеримый показатель достижения цели, разработаны ключевые показатели, в соответствии с которыми проводится оценка, рассмотрены перспективы применения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

оценка эффективности, управление земельными ресурсами, землеустройство

Demidov M. O., Ivanov A. A.

The Methodology of Evaluation Efficiency of Land Management in the Region

Demidov Mihail Olegovich

St. Petersburg State University of Economics (Russian Federation)
Direction «Public and Municipal Administration»
Master program «The management of the region»
Master
mika.russia@yandex.ru

Ivanov Alexander Andreevich

St. Petersburg State University of Economics (Russian Federation)
Direction "Public and Municipal Administration"
Master program «The management of the region»
Master
sa.ivanoff@rambler.ru

ABSTRACT

The article offers the method of evaluating the effectiveness of land management in the region. The substantiation of necessity of technique's development and the structure of methodology are also suggested in the article. There are the definition of a baseline measurable indicator of the goal achievement and the research of the key valuation indexes, according to which it is carried out to obtain quantitative information about the quality of land in the region. In addition, the prospects of application also are considered in this clause.

KEYWORDS

efficiency assessment, management of land resources, land management

Земля — одно из важнейших условий существования человека, так как является основным природным ресурсом, материальным условием жизни и деятельности

людей, базой для размещения и развития всех отраслей народного хозяйства, главным средством производства в сельском хозяйстве и основным источником получения продовольствия [1, с. 9–13]. Это является основной причиной необходимости для любого государства настроить эффективную систему управления земельными ресурсами или, иными словами, эффективную систему землеустройства.

На основе данного тезиса можно сделать вывод о том, что необходимость эффективного землеустройства обуславливает и необходимость создания способов оценки его эффективности. Для этого следует разработать специальную методику. Отметим, что ее особенность заключается в отсутствии аналогов, которые бы также могли дать всеохватывающее количественное представление о положении дел в регионе.

Для понимания того, какие показатели будут отражать повышение эффективности данного вида деятельности, необходимо дать ему точное определение. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О землеустройстве» трактует данное понятие следующим образом: «Землеустройство — мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство)».

Исходя из данного определения можно сделать предположение, что для роли измеримого показателя достижения цели землеустройства как процесса возможно предложить процент рационально используемой земли от общего количества земли в данном регионе. Условимся, что под рационально используемыми землями в данном случае мы будем понимать земли, отвечающие хотя бы одному из видов мероприятий, которые можно условно выделить из перечня, приведенного в определении — это организационные, экономические и экологические мероприятия.

На основании вышесказанного можно также сделать предположение, что вычисление интегральной оценки эффективности землеустройства в регионе W можно осуществлять также на основе трех составляющих: оценки организационной эффективности $w_{орг}$, оценки экологической эффективности $w_{экол}$ и оценки экономической эффективности $w_{эк}$:

$$W = w_{орг} + w_{экол} + w_{эк}. \quad (1)$$

Каждая из оценок будет представлять собой отношение площади земли, отвечающей поставленным требованиям, к общей площади земли региона.

Произведем умножение на $1/3$ для усреднения результата и представления оценки количественным показателем на отрезке $[0; 1]$, где приближение к 1 говорит о росте эффективности:

$$W = 1/3(w_{орг} + w_{экол} + w_{эк}). \quad (2)$$

Перейдем к составляющим, приведенным в правой части предложенных формул.

Основными критериями оценки эффективности организации землепользования $w_{орг}$ можно выделить степень реализации мероприятий в сфере организации зем-

лепользования, среди которых, в соответствии с законом, выделяются инвентаризация земель, оценка качества земель и экспертиза землеустроительной документации.

Поскольку инвентаризация — это процесс выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков¹, то, во-первых, ее необходимо отражать через результат $S_{\text{нц}}$ и, во-вторых, для достижения поставленной цели ее удобнее представлять как:

$$S_{\text{ц}} = S_{\text{об}} - S_{\text{нц}}, \quad (3)$$

где $S_{\text{об}}$ — площадь всех земель региона; $S_{\text{ц}}$ — площадь всех земель: используемых, рационально используемых или используемых по целевому назначению, выявленных в результате инвентаризации; $S_{\text{нц}}$ — площадь всех земель: не используемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению, выявленных в результате инвентаризации.

В качестве исходных данных для подобных расчетов предлагается использовать землеустроительную документацию. Необходимо выявление соответствия этой документации исходным данным, техническим условиям и требованиям. Для этого предлагается учитывать площадь всей земли региона $S_{\text{д}}$, документация которой соответствует исходным данным, техническим условиям и требованиям. На основании этого оценку эффективности организации землепользования $w_{\text{орг}}$ можно представить как отношение площади земли, отвечающей необходимым требованиям, к общей площади региона $S_{\text{об}}$

$$w_{\text{орг}} = \frac{S_{\text{цод}} + (S_{\text{цо}} + S_{\text{цд}} + S_{\text{од}}) + (S_{\text{ц}} + S_{\text{о}} + S_{\text{д}})}{S_{\text{об}}}, \quad (4)$$

где $S_{\text{об}}$ — площадь всех земель региона; $S_{\text{ц}}$ — площадь всех земель: используемых, рационально используемых или используемых по целевому назначению, выявленных в результате инвентаризации; $S_{\text{д}}$ — площадь всех земель, документация которых соответствует исходным данным, техническим условиям и требованиям; $S_{\text{о}}$ — площадь всех земель, для которых была произведена оценка качества; $S_{\text{цо}}$ — площадь земель: используемых по целевому назначению, выявленных в результате инвентаризации, а также для которых была произведена оценка качества; $S_{\text{цд}}$ — площадь земель: используемых по целевому назначению, выявленных в результате инвентаризации, а также документация которых соответствует исходным данным, техническим условиям и требованиям; $S_{\text{од}}$ — площадь всех земель, для которых была произведена оценка качества, а также документация которых соответствует исходным данным, техническим условиям и требованиям; $S_{\text{цод}}$ — площадь земель: используемых по целевому назначению, выявленных в результате инвентаризации, для которых была произведена оценка качества, а также документация которых соответствует исходным данным, техническим условиям и требованиям.

Для того, чтобы избежать «одинаковой стоимости» видов земель, предлагается ввести коэффициенты значимости:

$$w_{\text{орг}} = \frac{S_{\text{цод}} + 0,5(S_{\text{цо}} + S_{\text{цд}} + S_{\text{од}}) + 0,25(S_{\text{ц}} + S_{\text{о}} + S_{\text{д}})}{S_{\text{об}}}. \quad (5)$$

¹О землеустройстве: Федер. закон от 18 июня 2001 № 78-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

Следующей составляющей интегральной оценки эффективности является оценка экологической эффективности $w_{\text{экол}}$. Данная оценка должна оценивать эффективность реализации мероприятий по охране окружающей среды, что также можно выразить через отношение площади загрязненной земли $S'_{\text{зем}}$ и площади загрязненной земли водного фонда $S'_{\text{вод}}$. Представим это следующим образом:

$$w_{\text{экол}} = \frac{S_{\text{общ}} - (S'_{\text{зем}} + S'_{\text{вод}})}{S_{\text{общ}}} \quad (6)$$

Площади S' считаются загрязненными, если ПДК (предельно допустимая концентрация) химических веществ на их территории выше допустимой нормы, установленной действующими законодательными и иными нормами. Далее, рекомендуется ввести коэффициент исторического загрязнения региона β , присваиваемый экспертно:

$$w_{\text{экол}} = \frac{S_{\text{общ}} - (S'_{\text{зем}} + S'_{\text{вод}})}{S_{\text{общ}}} \beta \quad (7)$$

На сегодняшний день некоторые регионы имеют неблагоприятную экологическую обстановку, не зависящую от действий государства ввиду своих исторически сложившихся особенностей (в эту категорию попадают все промышленные центры страны, где крупные предприятия являлись главным градообразующим фактором). Ввиду этого вводится данный коэффициент, чтобы «уравнять» данные регионы с менее загрязненными. Он будет находиться на отрезке $[0; 1]$ (чем ближе к 1, тем больше загрязнение региона, связанное с его историческими особенностями).

Последней составляющей является оценка экономической эффективности $w_{\text{эк}}$.

В соответствии с тем, что измеримым показателем достижения цели принята площадь рационально используемой земли, предлагается общепринятое экономическое понимание эффективности как отношения полученного результата к затратам представить в виде объема полученной прибыли к площади земли, с которой она была получена.

Стоит отметить, что с точки зрения прибыли любое производство может развиваться не только интенсивно, за счет модернизации и введения инноваций, но и экстенсивно, за счет физического увеличения инструментов производства (количество цехов, посадочная площадь растений и др.), что не является показателем эффективного развития. На основе вышесказанного можно предположить, что оценку экономической эффективности $w_{\text{эк}}$ возможно представить как:

$$w_{\text{эк}} = \frac{S_{\text{сельхоз}} \frac{\Delta V_{\text{сельхоз}}}{V_{\text{сельхоз } z-1}} \cdot \frac{C_{z-1}}{C_z} + \sum_{i=1}^4 S_n \frac{\Delta V_n}{(1 - K_{\text{inf}}) V_{nz-1}}}{S_{\text{об}} - (S_{\text{зз}} + S_{\text{оз}})} \quad (8)$$

где

$$\Delta V_{\text{сельхоз}} = V_{\text{сельхоз } z} - (1 - K_{\text{inf}}) V_{\text{сельхоз } z-1}, \quad (9)$$

$$\Delta V_n = V_{nz} - (1 - K_{\text{inf}}) V_{nz-1}, \quad (10)$$

$S_{\text{об}}$ — площадь всех земель региона; $S_{\text{зз}}$ — площадь земель запаса; $S_{\text{оз}}$ — площадь особо охраняемых земель; n — одна из категорий земель целевого назначения (кроме сельскохозяйственного назначения), установленных Земельным кодексом РФ¹;

¹Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

z — год на момент проведения оценки; $S_{\text{сельхоз}}$ — площадь земель сельскохозяйственного назначения; S_n — площадь соответствующей категории земель целевого назначения, кроме земель запаса и особо охраняемых земель¹; $V_{\text{сельхоз}}$ — доход, поступающий в бюджет, от земель сельскохозяйственного назначения за год (сюда входят все налоговые сборы, аренда и продажа земли); V_n — доход, поступающий в бюджет, от земли соответствующего целевого назначения за год (сюда входят все налоговые сборы, аренда и продажа земли); K_{inf} — коэффициент инфляции; C_z — средняя цена производителей на сельскохозяйственную продукцию, которая производится в данном регионе, по предлагаемому перечню товаров за год (см. далее). Данный показатель приводится исходя из расчетов Федеральной службы государственной статистики².

Также стоит оговорить, что при $1 < \frac{\Delta V_{\text{сельхоз}}}{(1 - K_{\text{inf}}) V_{\text{сельхоз } z-1}}$ и $1 < \frac{\Delta V_n}{(1 - K_{\text{inf}}) V_{nz-1}}$, следует принимать $\frac{\Delta V_{\text{сельхоз}}}{(1 - K_{\text{inf}}) V_{\text{сельхоз } z-1}} = 1$ и $\frac{\Delta V_n}{(1 - K_{\text{inf}}) V_{nz-1}} = 1$.

Перечень сельскохозяйственной продукции (установлен Росстатом)

- **Зерновые культуры**

1. Пшеница
2. Рожь
3. Просо
4. Гречиха
5. Кукуруза
6. Ячмень
7. Овес
8. Овощи бобовые лущеные сушеные (зернобобовые культуры)
9. Семена подсолнечника
10. Картофель

- **Овощи свежие или охлажденные**

11. Томаты (помидоры)
12. Огурцы
13. Лук репчатый
14. Капуста
15. Морковь столовая
16. Свекла столовая

- **Скот и птица (в живом весе)**

17. Скот крупный рогатый живой
18. Овцы и козы живые
19. Свины живые
20. Птица сельскохозяйственная живая
21. Молоко сырое крупного рогатого скота
22. Яйца куриные, тыс. шт.

Предложенная методика оценки эффективности землеустройства призвана дать возможность на основе количественных данных сравнивать не только результаты

¹ Земли запаса и особо охраняемые земли не учитываются, так как, согласно законодательству, их использование не предполагает получение дохода.

² Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/tariffs/. (дата обращения: 28.11.2016).

развития системы землеустройства в различных регионах, но и проследить динамику развития каждого из них на каком-либо временном промежутке. К тому же эта методика осуществляется на основе оценок отдельных аспектов землеустройства, что дает возможность выявить отраслевые проблемы и повлиять на их развитие.

Литература

1. Махотлова М. Ш., Кумехов А. А. Проблема управления земельными ресурсами в РФ // Научные открытия в эпоху глобализации: сб. статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2016. С. 9–13.

References

1. Makhotlova M. Sh., Kumekhov A. A. *Problem of management of land resources in the Russian Federation* [Problema upravleniya zemel'nymi resursami v RF] // Discoveries during a globalization era [Nauchnye otkrytiya v epokhu globalizatsii]: collection of articles of the International scientific and practical conference. Ufa, 2016. P. 9–13. (rus)