

Особенности и приоритетные направления использования земельных ресурсов региона, оценка их эффективности (на примере Республики Бурятия)

© 2014 Подпругин Максим Олегович

Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления
670013, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Ключевская, д. 40В, стр. 1
E-mail: podprugin.max@yandex.ru

Речь идет об особенностях, проблемах и приоритетных направлениях использования земельных ресурсов в Республике Бурятия. Описывается модель оборота финансовых и земельных ресурсов в муниципальном образовании. Дается оценка эффективности мероприятий по оптимизации использования земельных ресурсов региона на основе концепции устойчивого развития.

Ключевые слова: регион, устойчивое развитие, земельные ресурсы, Республика Бурятия.

В большинстве стран мира имущественные налоги, в том числе земельный налог, считаются основными и самыми стабильными источниками доходов региональных и местных бюджетов. В Российской Федерации доходы от земельного налога и налога на имущество физических лиц занимают все еще незначительную долю в доходах местных бюджетов, в то время как полномочия органов местного самоуправления за последние годы заметно расширились. В Республике Бурятия имеют место высокая дотационность и низкая доходность местных бюджетов. В Бурятии 86 из 273 сельских поселений обладают собственными налоговыми и неналоговыми доходами в размере менее 10 %, и только 41 поселение - собственными налоговыми и неналоговыми доходами свыше 50 % от общей доходной части бюджета.

На рис. 1 представлена динамика доходов муниципальных образований республики. Дохо-

ды от использования земельных участков муниципальных образований Бурятии за период 2010-2013 гг. выросли на 90 260,38 тыс. руб., или на 13,1 %. Доходы муниципальных образований по земельному налогу за исследуемый период выросли на 65 407,78 тыс. руб., или на 12,6 %. Доходы по арендной плате в исследуемом периоде выросли на 24 852,6 тыс. руб., или на 14,8 %.

Доходы от использования земельных участков в г. Улан-Удэ значительно превышают аналогичные по районам республики (рис. 2), это связано с более высокой кадастровой стоимостью земельных участков, высокой арендной платой за землю и, в целом, с более активной работой органов местного самоуправления.

В общей структуре доходов в районах Бурятии в 2012 г. доля арендной платы была выше (34,5 %), чем в г. Улан-Удэ (23,4 %). Это связано с тем, что в столице республики идет более активное освоение земельных участков.

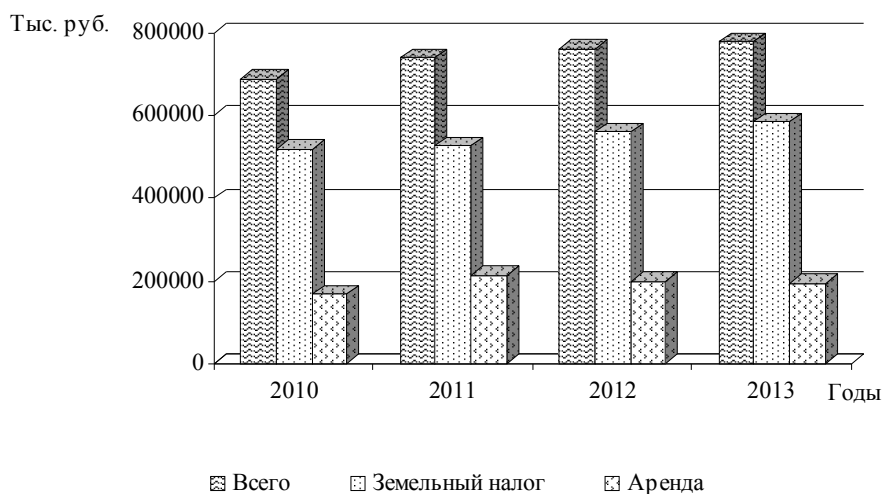


Рис. 1. Динамика доходов от использования земельных участков муниципальных образований Республики Бурятия в 2010-2013 гг.

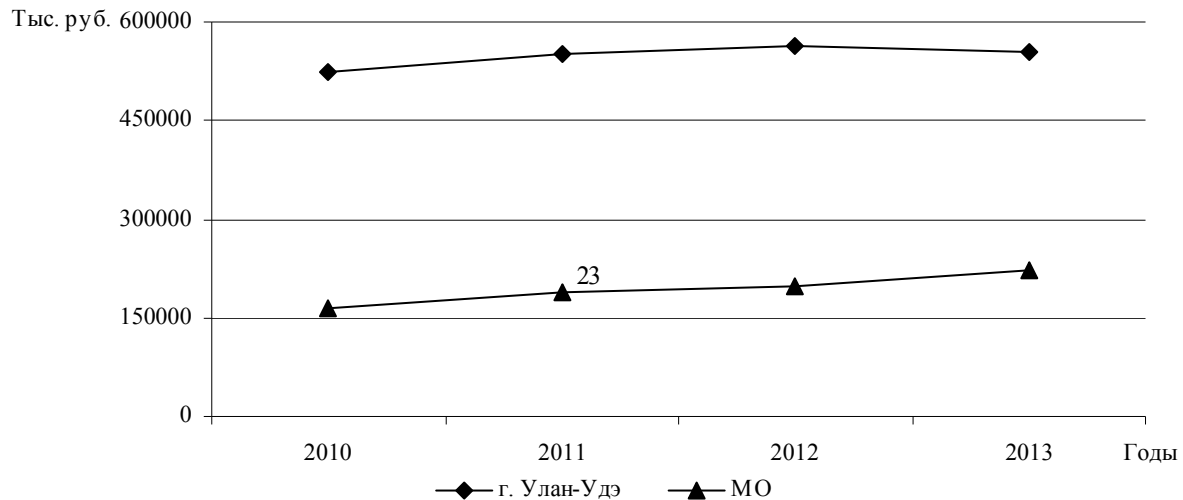


Рис. 2. Доходы от использования земельных участков г. Улан-Удэ и муниципальных образований Республики Бурятия в 2010-2013 гг.

В муниципальных образованиях республики имеется значительный нереализованный потенциал дохода от использования земли категории населенных пунктов. Во-первых, это неразграниченные земли; так, в г. Улан-Удэ они составляют 16 % от общего земельного фонда, а в сельских районах этот показатель еще выше и зависит от инвестиционной привлекательности территории и уровня жизни населения муниципального образования. Во-вторых, это незарегистрированные земельные участки, в ряде муниципальных образований Республики Бурятия их доля превышает треть от общего количества предоставленных участков, например, Окинский (31,1 %), Заиграевский (31,4 %), Кижингинский (32,3 %), Иволгинский (34 %), Кабанский (35,9 %), Джидинский (39,1 %), Тункинский (40 %), Прибайкальский (41,3 %), Тарбагатайский (44,7 %), Закаменский (47,5 %), Баргузинский (52 %), Баян-Ульгинский (50,1 %), Муйский (67,8 %), Северобайкальский (58,9 %) районы и г. Северобайкальск (72,3 %). В прямой зависимости от распределения земельных участков находится и налог на имущество физических лиц, так как почти во всех случаях земля предоставляется для строительства определенного объекта, с которого впоследствии собственник будет оплачивать этот налог.

В целом, использование земельных ресурсов, получение от них выгоды напрямую влияют на социально-экономическое развитие муниципальных образований региона и, как следствие, на устойчивое развитие Республики Бурятия.

Современная земельная политика в РФ и в Бурятии не в полной мере обеспечивает оптимальное распределение и использование земельных ресурсов региона. В настоящее время зе-

мельные ресурсы распределяются либо с предварительным согласованием, либо без предварительного согласования - с торгов.

С предварительного согласования земельные участки предоставляются по акту выбора (ст. 31 Земельного кодекса РФ)¹ и Закону Республики Бурятия от 16 октября 2002 г. № 115-III "О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности"².

В случае предоставления земельных участков по предварительному согласованию поступление денежных средств от продажи и аренды земельных участков происходит относительно кадастровой стоимости. А более широкое применение предоставления земельных участков без предварительного согласования (с торгов) позволяет получить более высокую прибыль от их продажи по рыночной цене, что способствует увеличению неналоговых поступлений в бюджет муниципального образования, которые могут быть использованы для развития инфраструктуры и активизации работы в социальной сфере муниципальных образований, а также для снижения долгов муниципального бюджета.

В ходе исследования были выявлены особенности использования земельных ресурсов, это: широкое обращение к акту выбора в районах с высокой рыночной стоимостью земли; хаотичность выделения земель из коллективно-долевой собственности; усложнение процедуры изъятия невостребованных паев из коллективно-долевой собственности; отсутствие единой стратегии использования земельных ресурсов региона; проблема изъятия земель под строительство важных государственных и муниципальных социально значимых объектов; ограничение террито-

рий населенных пунктов; проблемы земельно-залоговых отношений; проблема ипотеки на покупку земли; проблема увеличения предоставления земель религиозным организациям, лжеурбанизация и гиперурбанизация городов.

Особенности использования земельных ресурсов можно условно разделить на следующие группы: а) общие для всех муниципальных образований (МО); б) особенности аграрных районов региона; в) особенности районов с высокой рыночной стоимостью земли (г. Улан-Удэ, пригородные районы и часть территории туристско-рекреационных районов); г) отдельно особенности г. Улан-Удэ (рис. 3).

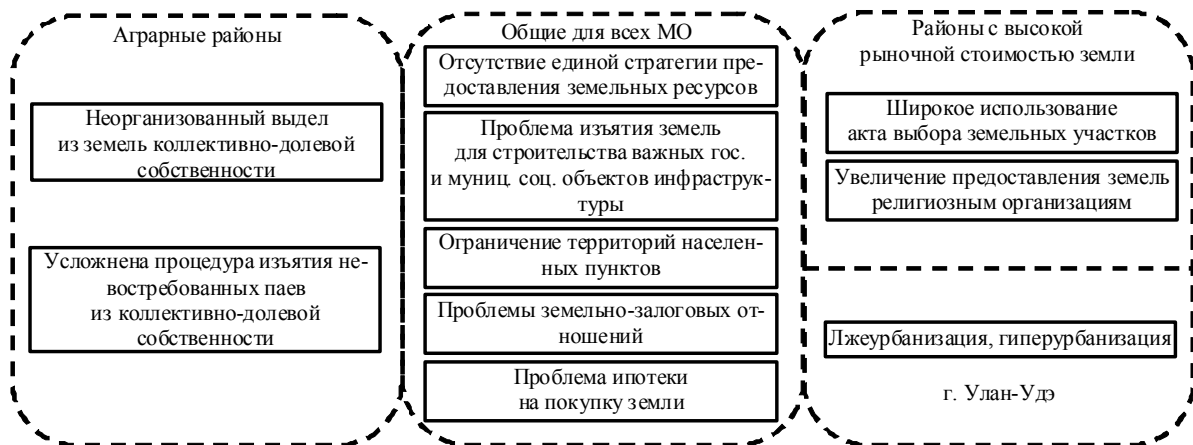


Рис. 3. Особенности использования земельных ресурсов Республики Бурятия

Для повышения эффективности использования земельных ресурсов региона необходимо преодолеть существующие ограничения. Для разработки эффективной земельной политики региона следует использовать системный подход, методологической основой которого должна стать концепция устойчивого развития.

Наибольшую долю в хозяйственном обороте земель занимают земли категории населенных пунктов, а в сельских районах и земли категории сельскохозяйственного назначения. Поэтому нами были разработаны приоритетные направления по оптимизации использования земель двух указанных категорий.

В ходе исследования были определены приоритетные направления эффективного использования земельных ресурсов региона: а) административное, б) финансово-экономическое, в) социальное, г) сельскохозяйственное, д) правовое.

Каждое направление включает перечень мероприятий, которые в целом соответствуют конкретным проблемам использования земельных ресурсов.

В рамках первого направления были предложены следующие мероприятия:

- организация территориальных (межрайонных) отделов Министерства имущественных и земельных отношений Республики Бурятия;
- определение границ населенных пунктов с расширением их территории;
- ограничение акта выбора земельных участков и установление приоритета их реализации с торгов в районах с высокой рыночной стоимостью земли;
- маркетинг продажи земельных участков в органах муниципального самоуправления и государственной власти;
- государственный и муниципальный земельный контроль.

Ограничение акта выбора необходимо в районах с высокой рыночной стоимостью земли; как правило, это территория первых трех групп муниципальных образований, выделенных ранее (города Улан-Удэ и Северобайкальск, туристско-рекреационные и пригородные районы). В то время как на инвестиционных площадках, а также в районах Крайнего Севера или первичного освоения следует, наоборот, расширять использование акта выбора для привлечения бизнеса в муниципальные образования и активизации хозяйственной деятельности.

В финансово-экономическом блоке были представлены три мероприятия, нацеленные на будущее и имеющие стратегический характер:

- отмена земельного налога для государственных учреждений, которые финансируются из регионального и муниципального бюджетов;
- развитие земельно-залоговых отношений, а затем и земельного банка;
- предоставление ипотеки на покупку земельного участка.

В социальный блок входят мероприятия, направленные на создание благоприятных условий жизни для нынешних жителей и будущих поколений: внедрение процедуры резервирования

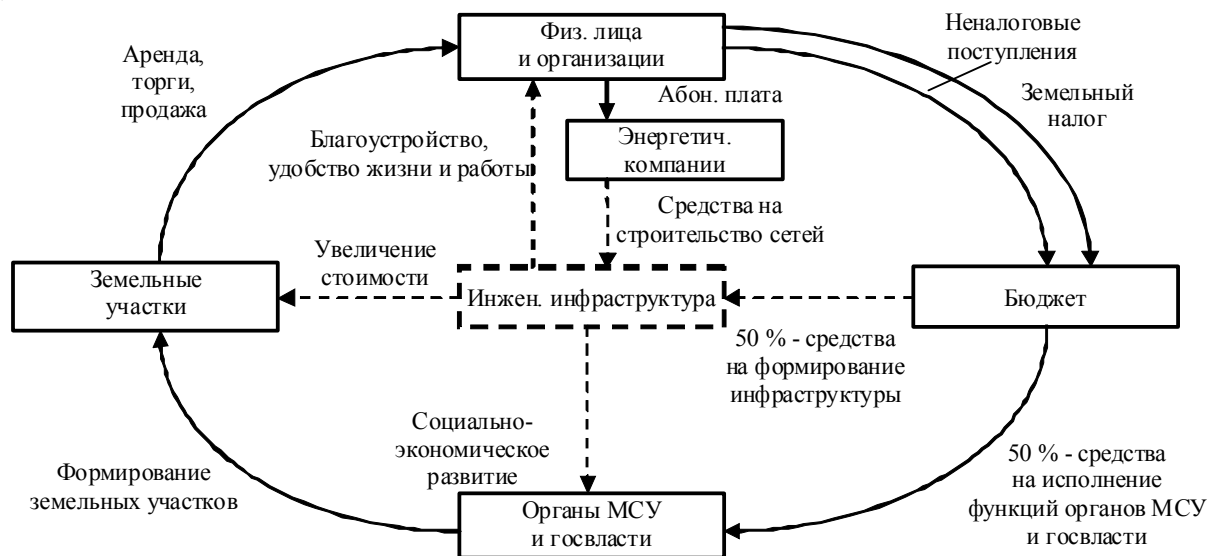


Рис. 4. Модель оборота финансовых и земельных ресурсов в муниципальном образовании

ния и изъятия земель под строительство государственных и муниципальных социально значимых объектов, межевание земельных участков многоквартирных домов для ограничения точечной застройки.

Для сельской местности особое значение имеют мероприятия сельскохозяйственного блока, это государственная поддержка сельскохозяйственных предприятий, развитие стояночных гуртов, урегулирование выдела земель из коллективно-долевой собственности. Последнее имеет особое значение: если не разработать механизм эффективного использования этих земель, то муниципальные образования в перспективе столкнутся с проблемами чересполосицы, вклинивания, вкрапливания, что негативным образом повлияет на экономику районов.

В правовой блок входит претензионно-исковая работа по изъятию неиспользуемых и используемых не по целевому назначению земельных участков.

В настоящее время органы местного самоуправления формируют земельные участки, сдают их в аренду либо продают физическим лицам и организациям. Местные бюджеты получают земельный налог и неналоговые поступления, которые расходуются на исполнение функций органов местного самоуправления. Муниципальные образования республики реализуют земельные участки без создания необходимой инфраструктуры, а только с информацией об их техническом присоединении к энергетическим сетям. Вследствие этого они теряют значительные средства. В республике сложилась практика, что после предоставления земельных участков под

ИЖС, ДНТ, личного подсобного хозяйства без инфраструктуры администрациям муниципальных образований приходится выделять финансовые средства на строительство энергетических сетей, которые после их ввода в эксплуатацию передаются в пользование энергетическим организациям. Именно поэтому следует предусматривать средства в муниципальных бюджетах на создание необходимой инженерной инфраструктуры до продажи земельных участков либо создавать ее за счет энергетических компаний.


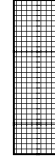
На рис. 4 представлена модель оборота финансовых и земельных ресурсов в муниципальном образовании с созданием инженерной инфраструктуры.

По внутреннему кругу видно, что создание инфраструктуры перед реализацией земельных участков увеличит их цену, следовательно, увеличатся поступления от их продажи. Энергетические компании по договоренности с администрацией муниципального образования могут внести средства на строительство сетей на определенном участке в производственные планы с целью получения дохода от постоянных поступлений в виде абонентской платы. Создание инженерной инфраструктуры позволит благоустроить территорию, создать благоприятные условия для жизни, повысить уровень качества жизни населения. Все это способствует устойчивому развитию муниципальных образований и в целом региона.

Большое значение имеет оценка эффективности предложенных выше мероприятий по оптимизации использования земельных ресурсов региона.

Оценка эффективности комплекса мероприятий по оптимизации использования земельных ресурсов региона

Критерии УР	Выс. уровень и качество жизни населения	Бюджетная обеспеченность региона	Опт. структура и эффективность экономики региона	Соц. стабильность и справед-ть в распределении ресурсов	Уровень удовлетворения соц. потребностей населения	Рациональное использование земельных ресурсов	Состояние окружающей среды региона	Благоприятные условия для жизни будущих поколений
Мероприятия								
Организация терр. отделов Минимущества Республики Бурятия								
Определение границ нас. пунктов, их расширение								
Ограничение акта выбора								
Маркетинг продажи земельных участков								
Земельный контроль								
Отмена земельного налога для регион. и муницип. гос. учреждений								
Развитие кредитных земельно-залоговых отношений								
Предоставление ипотеки на покупку земельных участков								
Резервирование земель								
Межевание земельных участков многоквартирных жилых домов								
Изъятие земель для строи-ва гос. и мун. соц. объектов								
Поддержка с.-х. предприятий, развитие стовночных гуртов								
Урегулирование выдела из земель КД								
Претенз.-исковая работа								

 - прямое влияние;
 - косвенное влияние

В таблице представлена оценка эффективности мероприятий по оптимизации использования земельных ресурсов региона через призму основных критериев устойчивого развития.

В ходе исследования нами были определены следующие основные критерии устойчивого развития региона:

- 1) высокий уровень и качество жизни населения;
- 2) бюджетная обеспеченность региона;
- 3) оптимальная структура и эффективность экономики региона;
- 4) социальная стабильность и справедливость в распределении ресурсов;
- 5) уровень удовлетворения социальных потребностей населения;
- 6) рациональное использование земельных ресурсов;
- 7) состояние экологической среды региона;
- 8) благоприятные условия для жизни будущих поколений.

Ниже рассмотрим прямое и косвенное влияние предложенных мероприятий на выполнение критериев устойчивого развития региона:

1. Организация территориальных отделов Минимущества Республики Бурятии:

- прямое влияние - увеличение поступлений земельного налога, обеспечение бюджетной обеспеченности муниципальных образований региона;
- косвенное влияние - проведение единой земельной политики в регионе, установление общих и понятных для населения правил в земельной сфере.

2. Определение границ населенных пунктов, их расширение:

- прямое влияние - увеличение поступлений в бюджеты муниципальных образований; обеспечение оптимальной структуры и функционирования территориально-экономической системы, например, за счет выделения новых земель под строительство промышленных предприятий; достижение социальных критериев - решение проблемы выделения земель под жилое строительство;
- косвенное влияние - выделение территории для жилой и коммерческой застройки способствует повышению качества и уровня жизни населения, созданию благоприятных условий для жизни будущих поколений.

3. Ограничение использования акта выбора земельных участков и приоритет их реализации с торгов в районах с высокой рыночной стоимостью:

- прямое влияние - значительное увеличение неналоговых поступлений в бюджеты му-

ниципальных образований от продажи участков с торгов;

- косвенное влияние - улучшение качества и уровня жизни населения; обеспечение исполнения генеральных планов развития муниципальных образований.

На торгах реализуются и земельные участки для коммерческой застройки, в том числе и под строительство различных объектов соцкультбыта, что влияет на повышение уровня удовлетворения социальных потребностей населения.

4. Активный маркетинг продажи земельных участков:

- прямое влияние - увеличение неналоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований; равный доступ населения к информации о земле;
- косвенное влияние - так как с торгов земельные участки реализуется по цене ниже рыночной, их покупатели сэкономят средства, которые могут направить на строительство, благоустройство территории, развитие бизнеса.

Маркетингом продажи земельных участков будет заниматься территориальный орган Минимущества имущественных отношений Республики Бурятии.

5. Государственный и муниципальный земельный контроль:

- прямое влияние - увеличение финансовых поступлений в бюджеты муниципальных образований; борьба с захлуплением и загрязнением земель и другое;
- косвенное влияние - повышение качества жизни населения.

6. Отмена земельного налога для государственных и муниципальных учреждений, финансируемых из регионального и муниципальных бюджетов:

- прямое влияние - оптимизация деятельности государственных и муниципальных учреждений;
- косвенное влияние - сокращение административных расходов.

7. Развитие кредитных земельно-залоговых отношений:

- прямое влияние - поддержка крестьянско-фермерских хозяйства и в целом сельского хозяйства Республики Бурятии; повышение уровня и качества жизни населения.

8. Предоставление ипотеки на покупку земельных участков:

- прямое влияние - предоставление ипотеки объективно повышает качество жизни населения, обеспечивает социальную стабильность в обществе;
- косвенное влияние - создание условий для жизни будущих поколений.

9. Резервирование земель:

- прямое влияние - резервирование земель направлено на размещение социально-важных объектов, строительство которых способствует повышению уровня удовлетворения социальных потребностей и уровня жизни населения.

10. Межевание земельных участков многоквартирных домов:

- прямое влияние - увеличение поступлений земельного налога, что способствует бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Межевание необходимо для борьбы с точечной застройкой, сохранения скверов, мест отдыха и детских площадок. Это способствует достижению социальных критериев;

- косвенное влияние - достижение социальных критериев устойчивого развития создает благоприятные условия для жизни будущих поколений.

11. Изъятие земель для строительства важных государственных и муниципальных объектов социальной инфраструктуры и стратегических объектов:

- прямое влияние - данные мероприятия влияют на выполнение всех социальных критериев устойчивого развития (повышение качества жизни населения, социальная стабильность, повышение уровня удовлетворения социальных потребностей населения, создание условий для жизни будущих поколений).

12. Поддержка сельхозпредприятий, развитие стояночных гуртов:

- прямое влияние - развитие животноводства и растениеводства, подъем экономики сельских районов. Развитие стояночных гуртов способствует развитию малых сел, повышению уровня жизни населения. Вовлечение в оборот неиспользуемых земель способствует достижению экономических показателей;

- косвенное влияние - вовлечение в оборот неиспользуемых земель способствует более рациональному использованию земельных ресурсов.

13. Урегулирование выдела земель КДС:

- прямое влияние - устранение негативных аспектов землепользования, снижение затрат на строительство полевых станков, линий связи, судебных издержек на образование сервитутов, повышение производительности парка МТС;

- косвенное влияние - повышение качества жизни населения.

14. Претензионно-исковая работа:

- данное мероприятие оценивается так же, как и земельный контроль.

Бюджетная обеспеченность региона и муниципальных образований оказывает влияние на достижение других критериев устойчивого развития. Из бюджета финансируются социальные программы, противоэрозионные мероприятия, рекультивация земель, мелиорация, строительство полигонов ТБО, организация лесных зон, парков, других мест отдыха населения.

Таким образом, эффективное использование земельных ресурсов региона на основе концепции устойчивого развития повысит качество и уровень жизни населения региона, способствует активизации хозяйственной деятельности с сохранением благоприятных условий для жизни нынешнего и будущих поколений людей. Внедрение предложенных мероприятий по оптимизации использования земельных ресурсов в Республике Бурятия крайне важно для экономики, социальной сферы и экологической среды региона.

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. □ 136-ФЗ : [ред. от 23 июля 2013 г., с изм. и доп., вступающими в силу с 6 сент. 2013 г.] // Собр. законодательства РФ. 2001. □ 44. Ст. 4147.

² О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности : закон Республики Бурятия от 16 окт. 2002 г. □ 115-III : [ред. от 9 июля 2012 г.] // Бурятия. 2002. 19 окт. С. 7.

Поступила в редакцию 01.09.2014 г.