

## ЗЕМЛЯ КАК ОСНОВА СОБСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ПЕРМИ)

*Е. В. Рожков*

Уральский государственный экономический  
университет, Екатеринбург, Россия

Цель исследования заключается в изучении процессов, связанных с управлением землей на территории муниципального образования. В статье применяется общенаучный метод познания проблемы, который заключается в проведении анализа процессов земельных отношений в городе Перми. Применение новых требований к управлению муниципальными земельными участками, в том числе с применением новых цифровых технологий, — это первый шаг к улучшению функций контроля за землей муниципалитета.

**Ключевые слова:** *город, собственность, муниципалитет, земля, процессы управления, бюджет, земельные отношения.*

## LAND AS THE BASIS OF OWNERSHIP OF THE MUNICIPALITY (ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF PERM)

*E. V. Rozhkov*

Ural State Economic University, Yekaterinburg, Russia

The purpose of the study is to study the processes related to land management in the territory of the municipality. The article uses a general scientific method of cognition of the problem, which consists in analyzing the processes of land relations in the city of Perm. The application of new requirements for the management of municipal land plots, including the use of new digital technologies, is the first step towards improving the functions of control over the land of the municipality.

**Keywords:** *city, property, municipality, land, management processes, budget, land relations.*

### Введение

В мировой экономике сложились несколько основных моделей управления собственностью муниципального образования, к которым относятся: европейская, немецкая, англо-американская и китайская, и они показывают, что эффективность управления муниципалитетом заложена в национальной и исторической особенности того или иного государства [1]. Это позволяет утверждать, что эффективность управления муниципальной собственностью [2; 3] определяют, помимо прочего, национальные и исторические особенности того или иного государства [1].

Свойства моделей управления развиты в неодинаковой степени [4].

Город Пермь — это ключевой экономический центр Пермского края, который занимает девятое место среди городов нашей страны в рейтинге объектов инновационной инфраструктуры и шестое место — по количеству городских услуг,

доступных через мобильные приложения, и его дальнейшее инновационное развитие [5] очень важно для его жителей.

Общая площадь города Перми составляет 79 968 га, из них земли лесного фонда — 39 184,32 га [6], и только половина остальной площади (40 783,68 га) находится в собственности муниципалитета. Изучение процессов в земельных отношениях непосредственно Пермской агломерации, как для простых людей, так и для учёных, представляет большой интерес, это подтверждает актуальность данной темы исследования [7].

В соответствии со Схемой территориального планирования Пермского края Пермский муниципальный район входит в состав Пермской городской агломерации только частично, это территория до 25 км от г. Перми. Кроме того, с границами города Перми, кроме Пермского района, граничат земли Краснокамского и Добрянского районов (по меньшей протяжённости) [8].

В соответствии с федеральным законодательством получение неналоговых доходов в бюджет муниципального образования, в т. ч. от использования собственности (земли), позволяет как эффективно решать вопросы местного значения, так и реализовывать различные права на решение вопросов внутренних, городских районов [9, с. 2079–2080].

Цель данного исследования, заключающаяся в разработке рекомендаций по повышению качества использования земли, определила целесообразность решения следующей задачи: выявить необходимость формирования чёткого подхода по управлению земельными участками.

Практическая значимость статьи заключается в выявлении необходимости научного подхода в управлении землёй на муниципальном уровне.

Проблемам и особенностям формирования земельных отношений в России посвящены труды российских экономистов, таких как М. Х. Ермолаева [10], Я. И. Кузьминов [11], Е. В. Марьин [12], В. Нордвик [13], О. А. Сотникова [14], А. О. Ткаченко [15], М. Г. Ишбулатов [16], З. Р. Шеуджен и др.

#### Методы

Автором используется метод систематизации теоретических фундаментальных исследований, прикладных разработок, нормативной документации для формирования оценки степени её внедрения на муниципальном уровне.

Д. И. Фатхриева и Е. С. Рахматуллина большое значение уделяют землеустройству как процессу преобразования территории города при формировании участков, их развитии, создании и реконструкции [17].

А. Э. Нурисламов, изучая Земельный кодекс РФ, обозначает особенности земельных участков, образующихся при разделе, объединении, перераспределении или их выделении из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности [18].

Методологическую базу исследования составили в основном работы российских авторов, занимающихся проблемами управления собственностью муниципальных образований.

В экономике механизмы управления муниципальной собственностью рассматривают на примере стран Западной Европы, Азии и Америки. Соответственно, основные модели управления собственностью — «европейская», «немецкая», «англо-американская» и «китайская». У каждой модели существуют свои особенности, а также сильные и слабые стороны. Как правило, при управлении муниципальной собственностью используют три модели: коммунальную, рыночную и смешанную. На практике чаще применяется смешанная модель управления. Данная модель позволяет снижать бюджетные расходы, получать дополнительные доходы в муниципальный бюджет и т. д. [19].

#### Результаты и их обсуждение

Сегодня наблюдается недостаточная разработанность вопросов, посвященных процессам управления земельными участками на муниципальном уровне. Необходимость более глубокой разработки данных вопросов предопределили актуальность, практическую значимость проблемы, цель и задачи, которые указаны в статье.

Целью статьи является изучение процессов, связанных с управлением землёй на территории городской агломерации. Для достижения цели необходимо решить следующую задачу: исследовать процессы по управлению землёй в городе Перми.

В городе Перми действует достаточно большое количество локальных документов и программ по управлению земельными ресурсами, одной из которых является программа «Управление земельными ресурсами города Перми» [8].

Целью программы является максимизация бюджета города Перми от использования земли.

Задачами программы являются: распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности и собственностью на которые не разграничена; повышение эффективности управления земельными ресурсами путём развития информационной системы управления землями [8].

Финансирование и показатели программы приведены в таблице 1.

Таблица 1

Показатели программы «Управление земельными ресурсами города Перми»

№ п/п	Объёмы и источники финансирования	2021	2022	2023 (проект)
1	Общий объём финансирования, млн руб.	320 933,61	17 531,2	16 819,0
1.1	в т. ч. бюджет города Перми, млн руб.	35 933,61	17 531,2	16 819,0
2	Показатели конечного результата:			
2.1	Объём налоговых и не налоговых доходов, млн руб.	3257,0	3393,8	3314,5
2.2	Доля площади земельных участков, вовлечённых в оборот, в общей площади территории Пермского городского округа, за исключением городских лесов, %	55,4	56,1	56,8

Источник: составлено по данным [9].

Как видно из таблицы 1, в 2021 году выделенные на программу денежные средства в объёме 320 933,61 млн руб. — это в основном средства, направленные из федерального и регионального бюджетов, и только 9 % суммы — это средства из городского бюджета. Доля площади городской земли, вовлечённой в оборот, год от года увеличивается, на 2021 год — это 55,4 %, в 2022 году запланировано 56,1 %, а в 2023 году — 56,8 %.

Кроме положительных моментов в управлении землёй, находящейся в собственности муниципального образования, имеются и отрицательные примеры использования земельных участков, а именно их использование собственниками с нарушением Земельного законодательства, т. е. невыполнение обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других факторов, ухудшающих качество земель, а также неиспользование участков сельхозназначения [6].

Земельные споры, возникающие между гражданами и представителями бизнес-сообщества, могут быть урегулированы в рамках процедуры медиации, в том числе на стадии рассмотрения спора в суде. Об этом знают многочисленные участники процедур медиации. К числу медиабельных земельных споров следует отнести: споры по границам земельных участков; сделки по отношению земельного участка (аренда, купля-продажа); раздел земельного участка как общего имущества; споры по обращению взыскания на земельный участок и прочие. Зачастую разрешение земельного спора в суде сопровождается дорогостоящими землеустроительными экспертизами

и затягиванием времени. Поэтому медиация как инструмент внесудебного урегулирования является эффективным инструментом разрешения земельных споров, результат которых устраивает все стороны конфликта [6].

Нужны законодательные изменения в процессе перевода земель из одной категории в другую. Местные власти могут провести опрос населения, которое не только владеет данными участками, но и ведёт на них хозяйственную деятельность, а также физических (юридических) лиц, которые долгосрочно арендуют участки земли и возделывают их. Множество земель, находящихся в общегосударственной собственности, не используются в целях, непосредственно связанных с реализацией полномочий РФ в различных сферах деятельности. Поэтому логичной и обоснованной будет их передача муниципальному образованию, на территории которого они находятся и которым они необходимы [6].

Сегодня требуется создать действующий механизм передачи участков земли от неэффективного собственника эффективному. Необходимо повысить эффективность муниципального земельного контроля, а также процедур продажи участков на аукционах [6].

Если провести публичные слушания жителей муниципального образования город Пермь по необходимости использования территории, находящейся в федеральной собственности на площади 550 га, примыкающей к микрорайону Берёзовая Роща, то, по мнению автора, лучше эту территорию использовать под комплексную застройку. Общая схема территории представлена на рисунке 1.

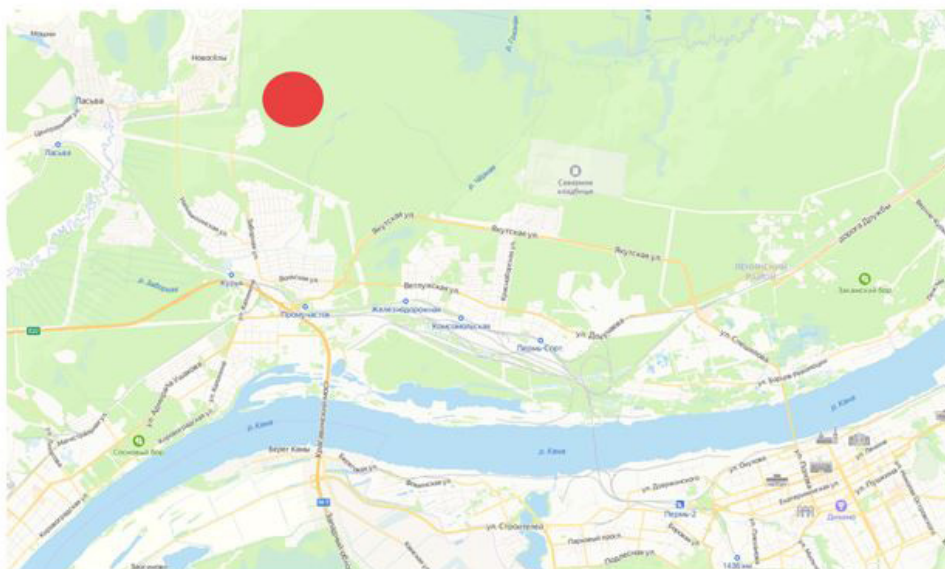


Рис. 1. Общая схема территории

Как видно на рисунке 1, территория в 550 га находится в окружении лесного массива на окраине городской территории. С северо-запада находится территория д. Новосёлы Краснокамского района Пермского края.

В 2021 году автор статьи, разрабатывая Социально-экономическую программу развития муниципального образования город Пермь, которую предлагал руководству Пермского края в качестве основной, отметил, что строительство нового автомобильного моста через Каму позволит соединить центр города с его окраинами на правом берегу и данной территорией (550 га) на которой можно будет построить «Умный город», в качестве нового микрорайона, при условии соответствующего финансирования по национальным программам из федерального бюджета.

Но на правом берегу реки, разделяющей город на две части, достаточно много свободной территории, подходящей под комплексную городскую застройку. Преимущество этого участка в 550 га под жилую застройку заключается в том, что от построенного нового моста будет проезд на ул. Якутская и далее, непосредственно к территории нового микрорайона.

Основная цель комплексного проектирования застройки городской черты заключается в том, чтобы создать действенные предпосылки для широкой индустриализации массового жилищного строительства [20]. Строительство большого жилого комплекса, и что не маловажно, на большом участке земли, является с экономической точки зрения эффективнее, чем строительство серии индивидуальных объектов [21].

Кроме того, учитывая повышенный спрос на аренду земельных участков в границах города Перми под индивидуальное жилищное строительство и недостаточное их количество по предложению со стороны местных органов власти, можно предположить, что было бы ра-

циональным руководству муниципального образования города Пермь уже сегодня инициировать встречу между руководством Пермского края, города Перми и Пермского района для решения вопроса по присоединению к Перми части территории Пермского района, находящейся на границе с городом или рядом с ней, в нескольких километрах (п. Н. Ляды, д. Кондратово, д. Бахаревка, части д. Фролы, д. Паздерино, д. Большая Мось и д. Мартьяново), для создания полноценной Пермской агломерации. А реализация новых земельных участков может проводиться и через электронные аукционы, как это происходит сейчас [22].

Видится необходимость проведения большой работы по созданию общественного пространства для жителей муниципального образования, контроля за земельными участками не только до 2023 года, но и в последующие годы.

### Заключение

При совершенно новом подходе процесс управления муниципальной землёй в границах Пермской городской агломерации и какими-либо отдельными земельными участками, требует регулирования управления «сверху вниз», т. е., полного контроля со стороны от городской администрации (департамента земельных отношений города Перми) до руководителей районных администраций и их заместителей.

Также с учётом того, что «цифровые технологии» внедряются в систему муниципального управления, управление земельными участками должно быть под моментальным ежедневным контролем с решением всех проблем с бесхозными участками, коммерциализацией процессов по управлению землёй (её «отцифровкой»), использованием земли по назначению и увеличением поступления денежных средств от сдачи муниципальной земли в аренду на среднесрочный и долгосрочный срок (пять и более лет) для устойчивого пополнения городского бюджета.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Yigitcanlar T., Foth M., Kamruzzaman M. Towards Posr — Anthropocentric Cities: Reconceptualizing Smart Cities to Evade Urban Ecocide // Journal of Urban Technology. — 2019. — № 2. — P. 147–152.
2. Rabari C., Storper M. The Digital Skin of Cities: Urban Theory and Research in the Age of the Sensored and Metered City, Ubiquitous Computing and Big Data // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. — 2015. — Vol. 8. — Issue 1. — P. 27–42.
3. Rahman K. S. Regulation informational infrastructure: Internet platforms as the new public utilities // Georgetown Law Technology Review. — 2018. — Vol. 2 (2). — P. 234–251.
4. Павлов, Ю. В. Свойства моделей управления городской агломерацией / Ю. В. Павлов, Г. А. Хмелева // Управление. — 2021. — Т. 9. — № 2. — С. 57–75.
5. Орехова, С. В. Промышленные предприятия: электронная vs традиционная бизнес-модель // Terra Economicus. — 2018. — Т. 16. — № 4. — С. 77–94.
6. Рожков, Е. В. Регулирование земельных отношений (на примере Пермской городской агломерации) // Молодой учёный. — 2019. — № 28 (266). — С. 141–145.
7. Рожков, Е. В. Совершенствование земельных отношений в Пермском крае // Пермский финансовый журнал. — 2015. — № 1 (12). — С. 55–68.

8. Об утверждении муниципальной программы «Управление земельными ресурсами города Перми»: постановление Администрации города Перми от 16.10.2018 № 729 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/550208268> (дата обращения 16.03.2022).
9. Зверева, С. А. Социально-ориентированное моделирование процесса использования муниципального имущества / С. А. Зверева, Т. Р. Лукашенко // Экономические отношения. — 2019. — Т. 9. — № 3. — С. 2079–2092. — DOI: 10.18334/eo.9.3.40943.
10. Ермолаева, М. Х. Правила землепользования и застройки территории // Экономика и социум. — 2019. — № 9 (64). — С. 110–113.
11. Кузьминов, Я. И. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты / Я. И. Кузьминов, К. А. Бендукидзе, М. М. Юдкевич — Москва : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. — 444 с.
12. Марьин, Е. В. Правовое обеспечение земельного участка как объекта государственной кадастровой оценки / Е. В. Марьин // Российское государствоведение. — 2020. — № 2. — С. 25–30.
13. Нордвик, В. Земля Сотникова / В. Нордвик // Исторический научно-популярный журнал «Родина». — 2018. — № 7. — С. 46–55.
14. Сотникова, О. А. Устойчивое развитие территорий: соотношение природной среды и городской застройки / О. А. Сотникова, Т. В. Богатова, Э. Е. Семенова // Социология города. — 2020. — № 3. — С. 30–40.
15. Ткаченко, А. О. Кластерные проекты развития территории / А. О. Ткаченко // Уральский научный вестник. — 2018. — Т. 8. — № 1. — С. 6–9.
16. Ишбулатов, М. Г. Результат кадастровых работ — основа для проведения кадастрового учёта / М. Г. Ишбулатов, Г. Т. Шарифалиева // Научные открытия в эпоху глобализации. — 2015. — № 7. — С. 76–78.
17. Фатхриева, Д. И. Комплексное освоение и развитие крупных земельных участков / Д. И. Фатхриева, Е. С. Рахматуллина // Иннов: электронный научный журнал. — 2018. — № 3 (36). — С. 2.
18. Нурисламов, А. Э. Кадастровые работы в связи с образованием земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности в МР Янаульский район // Современное научное знание в условиях системных изменений. — Омск, 2021. — С. 187–191.
19. Породина, С. В. Управление муниципальной собственностью в рыночных условиях / С. В. Породина, М. В. Оранова, М. П. Пономарёв // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. — 2018. — № 10 (116). — С. 11–12.
20. Манжилевская, С. Е. Экономические проблемы отрасли в свете современного состояния комплексного жилищного строительства / С. Е. Манжилевская, А. С. Аль-Хадж // Инженерный вестник Дона. — 2017. — № 4 (47). — С. 163–164.
21. Манжилевская, С. Е. Моделирование инноваций в строительстве / С. Е. Манжилевская, Д. О. Богомазюк // Инженерный вестник Дона. — 2016. — № 1. — С. 3556–3557.
22. Калугина, Е. И. Обзор методик повышения эффективного управления муниципальным имуществом / Е. И. Калугина // Современные технологии в строительстве. Теория и практика. — 2020. — Т. 1. — С. 340–344.

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Рожков Евгений Викторович** — аспирант кафедры экономики предприятий Уральского государственного экономического университета (УрГЭУ), Екатеринбург, Россия. [r-yevgeniy@internet.ru](mailto:r-yevgeniy@internet.ru)

#### REFERENCES

1. Yigitcanlar T., Foth M., Kamruzzaman M. Towards Posr — Anthropocentric Cities: Reconceptualizing Smart Cities to Evade Urban Ecocide. *Journal of Urban Technology*. 2019, no. 2, pp. 147–152.
2. Rabari C., Storper M. The Digital Skin of Cities: Urban Theory and Research in the Age of the Sensored and Metered City, Ubiquitous Computing and Big Data. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2015, vol. 8, issue 1, pp. 27–42.
3. Rahman K. S. Regulation informational infrastructure: Internet platforms as the new public utilities. *Georgetown Law Technology Review*. 2018, vol. 2 (2), pp. 234–251.
4. Pavlov Yu. V., Hmeleva G. A. Svoystva modelej upravleniya gorodskoj aglomeracij [Features of metropolitan area governance models]. *Upravlenie [Management]*, 2021, vol. 9, no 2, pp. 57–75. (In Russ.).
5. Orekhova S. V. Promyshlennyye predpriyatiya: elektronnyaya vs tradicionnaya biznes-model' [Industrial enterprises: electronic vs traditional business model]. *Terra Economicus [Terra Economicus]*, 2018, vol. 16, no. 4, pp. 77–94. (In Russ.).
6. Rozhkov E. V. Regulirovanie zemel'nyh otnoshenij (na primere Permskoj gorodskoj aglomeracii) [Regulation of land relations (on the example of the Perm urban agglomeration)], *Molodoj uchyonyj [A young scientist]*, 2019, no. 28 (266), pp. 141–145. (In Russ.).
7. Rozhkov E. V. Sovershenstvovanie zemel'nyh otnoshenij v Permskom krae [Improvement of land relations in the Perm Region], *Permskij finansovyj zhurnal [Perm Financial Journal]*, 2015, no. 1(12), pp. 55–68.
8. Ob utverzhdenii municipal'noj programmy “Upravlenie zemel'nymi resursami goroda Permi”: Postanovlenie Administracii goroda Permi ot 16.10.2018 № 729 [Resolution of the Perm City Administration dated 16.10.2018 No. 729 “On Approval of the municipal program “Land Management of the city of Perm””]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/550208268>, accessed 16.03.2022. (In Russ.).

9. Zvereva S. A., Lukashenok T. R. Social'no-orientirovannoe modelirovanie processa ispol'zovaniya municipal'nogo imushchestva [Socially-oriented modeling of the process of using municipal property], *Ekonomicheskie otnosheniya* [Economic relations], 2019, vol. 9, no. 3, pp. 2079–2092, doi: 10.18334/eo.9.3.40943. (In Russ.).
10. Ermolaeva M. H. Pravila zemlepol'zovaniya i zastrojki territorii [Rules of land use and development of the territory], *Ekonomika i socium* [Economy and society], 2019, no. 9 (64), pp. 110–113. (In Russ.).
11. Kuzminov Ya. I., Bendukidze K. A., Yudkevich M. M. Kurs institucional'noj ekonomiki: instituty, seti, transakcionnye izderzhki, kontrakty [Course of Institutional Economics: institutions, Networks, transaction costs, contracts]. Moscow, Higher School of Economics Publ. House, 2006. Pp. 101–104. (In Russ.).
12. Mar'in E. V. Pravovoe obespechenie zemel'nogo uchastka kak ob'ekta gosudarstvennoj kadastrovoj ocenki [Legal support of a land plot as an object of state cadastral valuation], *Rossijskoe gosudarstvovedenie* [Russian state studies], 2020, no. 2, pp. 25–30. (In Russ.).
13. Nordvik V. Zemlya Sotnikova [Sotnikov's Land] *Istoricheskij nauchno-populyarnyj zhurnal «Rodina»* [Historical popular science magazine "Rodina"], 2018, no. 7, pp. 46–55. (In Russ.).
14. Sotnikova O. A., Bogatova T. V., Semenova E. E. Uстойchivoe razvitie territorij: sootnoshenie prirodnoj sredy i gorodskoj zastrojki [Sustainable development of territories: the ratio of the natural environment and urban development], *Sociologiya goroda* [Sociology of the city], 2020, no. 3, pp. 30–40. (In Russ.).
15. Tkachenko A. O. Klasternye proekty razvitiya territorii [Cluster projects of territory development], *Ural'skij nauchnyj vestnik* [Ural Scientific Bulletin], 2018, vol. 8, no. 1, pp. 6–9. (In Russ.).
16. Ishbulatov M. G., Sharifgalieva G. T. Rezul'tat kadaastrovyh rabot — osnova dlya provedeniya kadaastrovogo uchyota [The result of cadastral works is the basis for cadastral accounting], *Nauchnye otkrytiya v epohu globalizacii* [Scientific discoveries in the era of globalization], 2015, no. 7, pp. 76–78. (In Russ.).
17. Fathrieva D. I., Rakhmatullina E. S. Kompleksnoe osvoenie i razvitie krupnyh zemel'-nyh uchastkov [Complex development and development of large land plots]. *Innov: elektronnyj nauchnyj zhurnal* [Innov: electronic scientific journal], 2018, no. 3 (36), pp. 2. (In Russ.).
18. Nurislamov A. E. Kadaastrovye raboty v svyazi s obrazovaniem zemel'nogo uchastka iz zemel', nahodyashchiesya v gosudarstvennoj ili municipal'noj sobstvennosti v MR Yanaul'skij rajon [Cadastral works in connection with the formation of a land plot from lands in state or municipal ownership in the MR Yanaulsky district]. *Sovremennoe nauchnoe znanie v usloviyah sistemnyh izmenenij* [Modern scientific knowledge in the conditions of systemic changes]. Omsk, 2021. Pp. 187–191. (In Russ.).
19. Porodina S. V., Oranova M. V., Ponomarev M. P. Upravlenie municipal'noj sobstvennost'yu v ry-nochnyh usloviyah [Management of municipal property in market conditions] *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyj nauchnyj zhurnal* [Management of economic systems: electronic scientific journal], 2018, no. 10 (116), pp. 11–12. (In Russ.).
20. Manzhilevskaya S. E., Al'-Hadzh A. S. Ekonomicheskie problemy otrasli v svete sovremennogo sostoyaniya kompleksnogo zhilishchnogo stroitel'stva [Economic problems of the industry in the light of the current state of complex housing construction]. *Inzhenernyj vestnik Dona* [Engineering Bulletin of the Don], 2017, № 4 (47), pp. 163–164. (In Russ.).
21. Manzhilevskaya S. E., Bogomazyuk D. O. Modelirovanie innovacij v stroitel'stve [Modeling of innovations in construction]. *Inzhenernyj vestnik Dona* [Engineering Bulletin of the Don], 2016, no. 1, pp. 3556–3557. (In Russ.).
22. Kalugina E. I. Obzor metodik povysheniya effektivnogo upravleniya municipal'nym imushchestvom [Review of methods for improving the effective management of municipal property]. *Sovremennye tekhnologii v stroitel'stve. Teoriya i praktika* [Modern technologies in construction. Theory and practice], 2020, vol. 1, pp. 340–344. (In Russ.).