

УДК 332.37

к.е.н., доцент Денисенко Н.О.,
Київський національний університет будівництва та архітектури

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ТА МІСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Розглянуто актуальні питання пошуку ефективних механізмів міського землекористування. На основі узагальнення специфіки земельних ресурсів як складової ресурсного потенціалу території обґрунтовано проблеми та перспективи розвитку міського землекористування

Земля як фактор виробництва займає особливе положення в міському середовищі. Земельні ресурси з одного боку виступають основою розміщення значної частини виробничих сил, з іншого – це забезпечення життєдіяльності міського населення в цілому. Тому, перш ніж визначати ефективність міського землекористування, необхідно починати з мети використання міських земельних ресурсів на основі обґрунтування пріоритетних напрямків.

Пріоритетними напрямками управління міським землекористуванням можуть бути:

- максимізація надходжень до бюджету платежів за користування земельною ділянкою;
- підвищення інвестиційної привабливості та ринкової вартості міських земель;
- використання управління земельними ресурсами в якості інструмента політики соціально-економічного розвитку міста;
- зниження рівня забруднення міського середовища;
- підвищення якості життя населення міста та ін..

Питання розвитку міст як складних соціально-економічних систем розглядалися в працях вітчизняних та зарубіжних спеціалістів. Разом з цим окремі сторони обґрунтування стійкого розвитку міських територій та оцінка впливу цього процесу на формування ефективного міського землекористування обумовило актуальність теми та предмету дослідження.

Мета дослідження – узагальнення питань та проблем удосконалення економічного механізму забезпечення стійкого розвитку міських територій та міського землекористування в сучасних умовах.

Економічний механізм ефективного міського землекористування – це система організації господарства на території з раціональними способами управління та взаємовідносин між землекористувачами, спрямована на

підвищення інвестиційної привабливості земельних ресурсів міста. Економічний механізм ефективного міського землекористування складається з функціональних підсистем, які в своїй сукупності сприяють досягненню узгодження економічних, соціальних, правових, екологічних, територіальних інтересів різних суб'єктів господарювання [7]. З цієї точки зору головною метою використання економічного механізму міського землекористування є узгодження інтересів різних груп землекористувачів.

Міські земельні ресурси виступають основою функціонування економіки міста, усіх систем життєзабезпечення та задоволення потреб населення та підприємств. Удосконалення управління земельними ресурсами є одним з найголовніших завдань міської політики. Наявність такого матеріального ресурсу дає можливість територіальній громаді виступати на ринку землі в якості рівноправного учасника та крім того, територіальна громада може регулювати ринкову пропозицію землі.

Метою управління міським землекористування повинно бути забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення відповідних умов для збільшення інвестиційного потенціалу міської землі. Досягнення цієї мети можливо лише за умов гарантування прав власності, стратегічного планування використання міської землі в інтересах в першу чергу територіальної громади.

Формування особливого механізму міської економіки – міської земельної ренти - розглядалося ще в працях засновників теорії просторової економіки Давіда Рікардо, Тюнена, Лаунхардта, де рента диференціювалася за продуктивністю та розміщенням. Ця теорія стала основою сучасних економічних тенденцій управління земельними відносинами в місті в питаннях визначення ціни землі та формування міської земельної ренти.

Міська земля може розглядатися як економічний актив, яким від імені територіальної громади розпоряджаються місцеві органи влади. Тому визначити ефективність використання міської землі можна на основі визначення рівня доходності, який розраховується відношенням загальної суми платежів до вартості земельних ресурсів. Показники доходності розрахункові (на основі діючих нормативно-правових актів) можуть мати значні відхилення від фактичних надходжень. Це відбувається внаслідок диференціації міських територій за функціональним призначенням, формам власності, пільгам для землекористувачів та великої кількості земельних ділянок в місті. Тому детальний аналіз використання міської землі може бути проведений лише за умов достатнього рівня розвитку та функціонування баз даних земельних ресурсів території.

В процесі розрахунку рівня доходності використання земельних ресурсів міста необхідно результати порівняти з достатнім рівнем доходності, при визначенні якого використовують декілька підходів. Перший – використання норми дисконтування. В цьому випадку управління земельними ресурсами розглядається як інвестиційний (комерційний) проект. Тому, враховуючи всю специфіку міських земельних ресурсів, в першу чергу намагаються максимізувати прибуток (підвищити ефективність) за рахунок зменшення витратного потоку коштів та збільшення доходного потоку.

При цьому необхідно враховувати, що міська земля використовується для рішення як комерційних, так і соціальних завдань. Зовсім різні вимоги пред'являються до рівня доходності, наприклад, земель під торгівельно-розважальним комплексом та під об'єктами соціальної інфраструктури (лікарні, школи). Тому другий підхід – це використання соціальної норми дисконту. Соціальну норму дисконту можна розрахувати як ставку рефінансування, скориговану на інфляцію, або взяти частину (половину, наприклад) комерційної ставки дисконтування. Нормативом при цьому виступає показник рентабельності активів для відповідного виду діяльності.

Таким чином, землі різних категорій за функціональним використанням умовно можна поділити на комерційні та некомерційні. Комерційні використовуються для ведення господарчої діяльності з метою отримання прибутку, некомерційні – на забезпечення умов життєдіяльності населення території. Підвищення ролі земельних ресурсів для міського бюджету в сучасних умовах пов'язано зі зниженням рентабельності підприємств міста, що, в свою чергу, зменшує надходження до бюджету податку на прибуток. Базою оподаткування при стягненні плати за землю (згідно Податкового кодексу України) є нормативна грошова оцінка земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації та площа земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено. Нормативна грошова оцінка не змінюється протягом відносно довгого періоду часу, що забезпечує стабільність податкової бази. Крім того, база оподаткування в цьому випадку є більш прозорою в порівнянні з доходами суб'єктів господарювання.

У зв'язку з вищезгаданим управління земельними ресурсами міста може носити інтенсивний та екстенсивний характер. Інтенсивна політика розрахована на довгострокову перспективу і носить стратегічний характер. Її сутність – зниження поточних надходжень до бюджету з метою підвищення доходної бази в майбутньому. При проведенні переоцінки земель база оподаткування буде або зростати, або зменшуватися. Така політика землекористування виражається в зниженні ставок податків, перенесенні строків викупу або оренди ділянок.

Можна відстежити залежність між ринковою оцінкою земельної ділянки та величиною земельних платежів.

При оцінці землі доходним методом вартість оцінюється з врахуванням доходності всього земельно-майнового комплексу. У разі підвищення платежів знижується очікувана фінансова ефективність, що неминуче призведе до зниження очікуваної вартості земельної ділянки. Таким чином, зниження ставки земельних платежів веде до зростання вартості землі та підвищує інвестиційну привабливість земельної ділянки.

Одне зі стратегічних завдань інвестиційного менеджменту – максимізація ринкової вартості активів. Земельні ресурси – це один з найзначущіх активів міста. З цього виходить, що довгострокова політика міського землекористування повинна бути спрямована на збільшенні вартості міської території. В якості показника для проведення аналізу можна використовувати середню вартість одиниці площі міської території. Наприклад, порівнюючи найменшу вартість одиниці площі земельної ділянки міста з середньою вартістю наближених до міста сільськогосподарських територій, можна визначити ефективність використання міської землі в порівнянні з сільськогосподарським використанням.

Але земельні ресурси – це особливі, специфічні ресурси території. Специфіка земельних ресурсів як складової ресурсного потенціалу міста визначається декількома факторами:

- земля – це обмежений ресурс;
- якісні характеристики землі можуть знижуватися;
- власність на землю фактично дає право на присвоєння ренти.
- існує складна багатофункціональна структура міського землекористування;
- потрібно враховувати особливий режим використання окремих видів міських земель;
- в місті існує концентрація на невеликих територіях різних об'єктів (виробничих, культурно-побутових, соціальних, ділових та об'єктів інфраструктури).

При визначенні ефективності управління земельними ресурсами необхідно враховувати і ті зміни, що відбуваються внаслідок цього використання. Це і системи транспортних комунікацій, інженерних споруд, трубопроводів, що впливають на рельєф та ґрунтовий покрив. Це забруднення атмосфери, водних ресурсів, наслідки техногенних змін (шум, вібрація, електромагнітне поле) та багато інших впливів. Слід також враховувати й соціальні зміни.

Найчастіше в розрахунках економічної ефективності інвестиційної та господарської діяльності не враховуються подібні зовнішні ефекти функціонування міських територій (розглянуті вище екологічні та соціальні ефекти). Хоча саме ці ефекти впливають як на зміну якості життя населення території (наприклад, вплив на здоров'я, зниження працездатності), так і на якість об'єктів нерухомості.

В сучасних умовах потрібно розробити механізм, що дозволить інтегрувати інформацію про вартість землі з зовнішніми ефектами політики землекористування. Якщо екологічні ефекти та компенсація збитків внаслідок зміни використання землі ще якимось враховується в нормативно-законодавчі актах, то оцінка соціальних аспектів міського землекористування потребує значних досліджень в цій сфері.

Земельні ресурси міста Києва мають значний ринковий потенціал та створюють умови збільшення економічного обороту. Нажаль, ринок землі в Києві й досі знаходиться у стадії формування базових механізмів, хоча проведення земельних торгів вперше було започатковане в місті Києві ще у 2000 році.

На початок 2013 року вартість проданих земельних ділянок у м. Києві становила 40,18 % від загальної вартості проданих земельних ділянок по Україні в цілому, а площа - лише 0,28 %.

За станом на 01.01.2013 на території міста Києва зареєстровано 91079 власників землі та землекористувачів, з них: сільськогосподарських підприємств - 22; громадян, яким надані землі у власність і користування, - 82223; закладів, установ і організацій - 6745; промислових та інших підприємств - 1098; підприємств та організацій транспорту, зв'язку - 265; частин, підприємств, організацій, установ та навчальних закладів оборони - 274; інших організацій, підприємств, установ та об'єднань - 452.

Земельний фонд міста становить 83,6 тис. га. За видами використання він поділяється так: землі сільськогосподарського призначення - 3,0 %; землі житлової та громадської забудови - 32,5 %; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення - 9,4 %; землі оздоровчого призначення - 0,3 %; землі рекреаційного призначення - 39,0 %; землі історико-культурного призначення - 0,7 %; землі водного фонду - 7,9 %; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення - 7,2 % [5].

У державній власності перебуває 78,3 тис. га (93,8 % всіх міських земель), у приватній власності юридичних та фізичних осіб - 5,2 тис. га (6,2 % міських земель).

Основними власниками землі в м. Києві є громадяни (51574 власники) та юридичні особи (621 власник). З загальної площі земель у власності громадян (3133,8 га) використовуються: для будівництва та обслуговування житлових будинків і господарських будівель (присадибні ділянки) - 54,3 %; для садівництва - 41,3 %; для дачного будівництва - 2,5 %; для гаражного будівництва - 1,1 %; для проведення несільськогосподарської підприємницької діяльності - 0,8 %.

На сьогодні приблизно 300 га землі знаходяться в постійному користуванні. З них сплачується земельний податок 1%, тоді як за чинним Земельним кодексом кожний землекористувач (крім підприємств, установ, організацій державної та комунальної форми власності, організацій інвалідів та релігійних організацій) повинен користуватися земельною ділянкою на правах оренди, сплачуючи орендну плату, яка мінімум у три рази більша ніж земельний податок. Оренда - одна з форм використання землі в сучасних умовах, у загальній сумі надходжень від плати за користування землею оренда зросла з 16,5 % у 2001 році до 60,4 % у 2013 року. Але по 75% від загальної кількості договорів орендна плата складає менше 3%, хоча за законодавством повинна бути від 3% до 12%.

Суттєва кількість підприємств, установ та організацій мають в користуванні надлишкові землі, де розміщуються іноді десятки нових суб'єктів з комерційно-торгівельною діяльністю. При цьому комерційне використання землі враховується тільки при розрахунку плати за землю, а не шляхом укладання в установленому порядку договорів оренди землі. Це призводить до втрати містом значних коштів від орендної плати, яка значно перевищує розмір земельного податку. На практиці при здачі в оренду приміщень підприємства, зайняті в сфері освіти, медицини, перераховують плату за землю за коефіцієнтами, що встановлені за основним видом діяльності. При цьому не враховується, що при оренді приміщень змінюється функціональне використання земельної ділянки і відповідно змінюється грошова оцінка землі.

Плата за землю виступає одним з регуляторів земельних відносин. Плата за землю – це загальнодержавний податок, що стягується у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності [6]. В бюджеті міста Києва плата за землю виступає одним з основних джерел (другим після податку на доходи фізичних осіб) надходжень та складає 11-13% доходної частини бюджету.

За оцінками фахівців в 2013 році бюджет Києва недоотримав 1,7 млрд. грн. надходжень від плати за землю [1]. Це сталося внаслідок дії наступних факторів:

- занижена оцінка вартості землі;

- необґрунтовані податкові пільги - тільки в 2012 році Міською радою було затверджено перелік зі 130 підприємств, які отримали пільги по сплаті земельного податку, в 2013 році - 76 підприємств та установ;
- непублічної та непрозорої процедури виділення земельних ділянок.

В 2013 році надходження від земельного податку зменшилися на 271,2 млн грн (або на 29,2%) в порівнянні з 2012 роком. Надходження від орендної плати за землю збільшилися на 19,6 млн грн (1,6%). Таким чином план надходжень від плати за землю в 2013 році виконано лише на 52,7%, тобто отримано 1,9 млрд замість 3,6 млрд грн.

Основні перспективи удосконалення управління земельними ресурсами території залежать від сукупності заходів, які обов'язково повинні включати фінансово-економічні, правові, соціальні, адміністративно-організаційні напрямки. Необхідно здійснювати розвиток інфраструктури ринку землі, удосконалювати місцеву (регіональну) нормативну базу та проводити моніторинг цього процесу, формувати економічні важелі впливу на землекористувача, удосконалювати економічний механізм функціонування й регулювання ринку землі.

Крім цього, поповненню міського бюджету буде сприяти застосування механізмів введення спеціальної плати за неосвоєні землі за прогресивною шкалою від строку володіння ділянкою; оподаткування за прогресивною шкалою операцій з перепродажу земельних ділянок залежно від строків перебування земельної ділянки у власності однієї особи.

Розвиток земельного обороту в місті буде сприяти активізації житлового будівництва, створенню нових робочих місць, розвитку інженерної та соціальної інфраструктури, збільшенню інвестиційної привабливості міста. Організація ефективного контролю за землекористуванням дозволить не тільки збільшити надходження плати за землю, а й виявити міських територій, що або не використовуються, або використовуються нераціонально.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабанін О., Сикора І. «Чорні діри» бюджету Києва-2014/Зеркало недели. Україна. - №4. - 7 лютого 2014.
2. Володченков І.В. використання інтегрального критерія якості для рішення завдань економічної оптимізації міського землекористування. - Режим доступу: <http://www.econorus.org/consp/files/75ei.doc>.
3. Малєєва Т.В. Проблеми землекористування у великих містах. - Режим доступу: <http://www.m-economy.ru/number.php3>.

4. Орлов С.В., Цуканов И.Л., Цыпкин Ю.А., Цветков Д.А. Массовая оценка городских земель как фундамент градостроительства и управления недвижимостью // Экономика строительства. - 2000, № 11.

5. Офіційний інтернет-портал Київської міської державної адміністрації. – Режим доступу: <http://kievcity.gov.ua>

6. Податковий кодекс України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

7. Прядко И.А. Экономический механизм обоснования экологически устойчивого развития городских территорий. Монография – Ростов-н/д: Ростиздат, 2009.- 144 с.

8. Рудов А.И. Экономический механизм городского землепользования. - Ростов н/Д.: Изд-во СКНЦ ВШ, 1999.

Аннотация

В статье рассмотрены актуальные вопросы поиска эффективных механизмов городского землепользования. На основе обобщения специфики земельных ресурсов как составляющей ресурсного потенциала территории обоснованно проблемы и перспективы развития городского землепользования.

Annotation

The article deals with current issues of finding effective mechanisms of urban land use. On the basis of summarizing the specific land resources as a component of the resource potential of the territory proved problems and prospects of urban land use.