

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ МІСТ

CURRENT PROBLEMS OF THE URBAN LAND USE SYSTEMS' REGULATION

Ірина НОВАКОВСЬКА,
кандидат економічних наук,
Національний авіаційний
університет, Київ



Iryna NOVAKOV'S'KA,
Ph.D. in Economics,
National Aviation
University, Kyiv

Земельний фонд міст є ресурсом багатофункціонального використання та фактором, що забезпечує взаємозв'язок усіх процесів, які відбуваються в містах. Міста зосереджують на своїй території переважну частину населення країни, а отже, в них концентрується економічний, фінансовий і трудовий потенціал, чим визначається складність механізму управління містами. У свою чергу створення на території міст ефективної системи землекористування може забезпечити комплексне вирішення екологічних, економічних і соціально-політичних проблем, які тісно переплетені між собою. Питання раціонального використання земель протягом тривалого періоду є предметом наукової дискусії. Однак єдиного поняття раціонального землекористування досі не вироблено [2].

Однією з головних цілей земельної політики в ринкових умовах є підвищення ефективності використання земельних ресурсів і створення умов для перетворення земельно-ресурсного потенціалу на самостійний потужний фактор економічного розвитку міст. У зв'язку з вказаним ефективно управління земельними ресурсами має включати такі економічні інструменти, як ринкова вартість землі; рента земельних ділянок; оподаткування землі на основі її ринкової вартості.

З представленої структури економічних інструментів пріоритетною є економічна оцінка земельних ресурсів. Результатом економічної оцінки земельних ресурсів, як відомо, є їхня вартість, яка безпосередньо впливає на вид її функціонального використання. Висока ціна землі обумовлює високий рівень концентрації на ній комерційної нерухомості, що особливо характерно для центральних частин середніх і крупних міст. Це сприяє перенаселеності найбільш цінних територій, їх транспортного перевантаження. Основним показником, що віддзеркалює цінність земель міст, є рівень земельної ренти [5; 7; 8], яка виступає в формі абсолютної ренти та диференціальної ренти. Диференціальна рента як додатковий дохід, що отримується від використання землі, існує у двох формах: диференціальна рента I і диференціальна рента II. Джерелами диференціальної ренти I в містах є відмінності щодо місць розташування земельних ділянок по відношенню до ділового центру міста, ринків збуту, транспортних шляхів. Диференціальна рента II пов'язана з додатковими вкладеннями

капіталу в одну і ту ж ділянку, що забезпечують отримання додаткового прибутку. Капіталізована рента, як відомо, дорівнює ринковій вартості земельної ділянки.

Оподаткування земельних ділянок здійснюється нині на базі нормативної оцінки і обчислюється у відсотках від неї. Таке обчислення податку не відображає реальної ситуації на ринку землі, оскільки нормативна оцінка не завжди близька до ринкової. За більш прозорого механізму розрахунку як самого податку, так і його бази земельний податок міг би стати ефективним регулятором земельного ринку, істотно впливаючи на розподіл земельних ділянок у місті. Для цього необхідно, щоб базою для розрахунку податку на землю стала ринкова вартість земельних ділянок.

Економічні інструменти, що базуються на екологічних, правових та організаційних інструментах управління, повинні забезпечити адекватну оцінку земельних ресурсів міста, а також дозволити збудувати відповідний еколого-економічний механізм міського землекористування. Структуру еколого-економічного механізму землекористування визначають «як сукупність функціональних підсистем, що сприяють досягненню узгодження економічних, екологічних і соціальних інтересів різних суб'єктів господарювання» [3].

Еколого-економічний механізм землекористування як одна з підсистем механізму раціонального землекористування повинен забезпечити використання землі відповідно до її економічної цінності й одночасно стати істотним фактором охорони земель від деградації. Крім того, раціональне землекористування, що базується на економічній оцінці земельних ресурсів міста, сприяє збільшенню надходжень до міського бюджету міста коштів від справляння податку й орендної плати за користування землею, при здійсненні операцій купівлі-продажу об'єктів муніципальної власності, забезпечує приплив інвестицій у містоутворюючі й містообслуговуючі галузі.

Застосування такого економічного інструменту земельної політики, як оцінка, цілком виправдане в умовах диференційованої за формами земельної власності економіки й ефективного з точки зору актуалізації на рівні міста проблем раціонального землекористування, містобудування, оптимізації доходів і витрат муніципального бюджету, розвитку інвестиційної політики міста.

У статті розкрито особливості формування структури еколого-економічного механізму управління міським землекористуванням, планування процесу використання земель міст. Проаналізовано функції міських земель та напрями перетворення земельно-ресурсного потенціалу в самодостатній фактор економічного розвитку міст.

In the article the features of formation of structure of ecological and economic mechanism of urban land use, land use planning process, cities, are analysed. The functions of urban land and land and resource potential conversion in a self-contained economic development are uncovered.

У сучасних умовах земельно-ресурсний потенціал в економіці міст використовується поки що неефективно, його роль істотно недооцінюється. У свою чергу рівень ефективності використання міських земельних ресурсів є важливою складовою загальної політики розвитку міст, у залежності від якого міста можуть просуватися по шляху сталого економічного й соціального прогресу.

При плануванні міського землекористування в сучасних умовах необхідно враховувати певні вимоги:

- поєднання інтересів суспільства і законних інтересів власників земельних ділянок, а також громадян, які проживають на цій території;
- пріоритет екологічних вимог над економічною доцільністю використання земель;
- диференційований підхід до встановлення правового режиму земель з урахуванням природних, економічних, соціальних та інших факторів;
- пріоритет збереження особливо цінних сільськогосподарських угідь і земель особливо охоронюваних територій;
- збереження єдності земельних ділянок і міцно пов'язаних з ними об'єктів нерухомості;
- запобігання негативних (шкідливих) впливів на здоров'я населення;
- наукову обґрунтованість, екологічну, економічну і соціальну ефективність намічуваних заходів.

Управління містом, його розвитком пов'язане з комплексним впливом на всі компоненти соціальної інфраструктури і повинно враховувати систему її функцій (комунікаційну, правову, економічну, освітню та культурно-естетичну) [5]. Застосування традиційних методів, що спиралися лише на дозвільний характер землекористування і пряме адміністрування в рамках прийнятих у радянський період містобудівних схем, втратило свою ефективність і не досягає поставлених цілей у зв'язку зі змінами системи спонукальних стимулів, які сприяють тому чи іншому варіанту освоєння території.

У сучасних умовах важливо забезпечити розвиток методів оптимізації землекористування, які дозволили б застосовувати гнучкі моделі земельних відносин. Вирішити вказані питання можна, створивши систему еколого-економічного управління міським землекористуванням. Її мета полягає в реалізації єдиних методичних принципів проведення земельної та екологічної політики, які дозволяють економічними і правовими інструментами здійснювати регулювання землекористування з метою вирішення проблем сталого розвитку територій.

Механізм управління земельними ресурсами міста, спрямований на урахування екологічної складової, може бути

охарактеризований схемою, що складається з блоків, зображених на **рисунку**.

Перші два блоки представленого механізму обґрунтовують ланку для застосування екологічно спрямованих методів впливу на землекористувачів, об'єднаних у третьому і четвертому блоках. В основі концепції створення системи еколого-економічного управління міським землекористуванням мають бути такі положення:

1. Питання охорони природи в умовах функціонування ринку нерозривно пов'язані з регулюванням землекористування і можуть вирішуватися методами земельної (містобудівної політики).
2. Збереження природно-ресурсного потенціалу пов'язано з підвищенням ефективності використання земель, що виражається в збільшенні віддачі від використання інвестиційно-привабливих земельних ділянок при одночасному збереженні потенціалу територій, які є культурною і природною спадщиною.
3. Основними критеріями ефективності використання земель є загальна економічна цінність територій, а також потенційні збитки різного рівня, викликані заподіянням екологічного збитку. Вказане обумовлює необхідність розвитку методології оцінки земельних ресурсів і екологічних функцій екосистем.

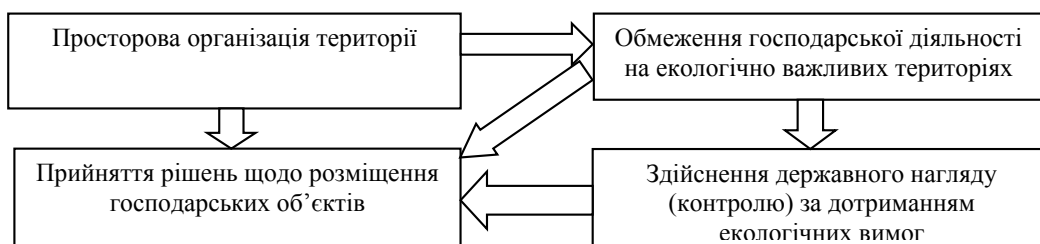
4. Домагатися поставлених цілей екологічно орієнтованої земельної політики в умовах ринку можна економічними методами, заснованими на встановлення земельних платежів, адекватних земельній ренті, а також ренті від використання асиміляційного потенціалу (плата за забруднення) і відшкодування заподіяного екологічного збитку.

Основні принципи формування системи еколого-економічного управління міським землекористуванням повинні включати:

- а) регулювання землекористування методами ринкового характеру – введення податків, штрафів, економічних санкцій або пільг;
- б) регулювання землекористування за допомогою жорстких адміністративних норм і правил, а також встановлення обмежень щодо використання певних територій, наприклад, заборона будівництва, зміни фасадів, вирубки дерев тощо;
- в) поєднання ринкових та адміністративних методів регулювання землекористування.

Функції земель у місті диктуються функціями самого міста як складного соціально-економічного явища. Поняття міських функцій як різних видів діяльності на міській території сходять до праць Ле Корбюзьє, Н.А. Мілютіна і Н. Ладовського, а в даний час розвивається А.Роммом [4; 6]. На першому рівні міські функції поділяють на макрофункції

Рисунок. Еколого-економічний механізм регулювання системи міського землекористування



або групи видів діяльності, на другому - на базові функції. До основних функцій міських земель відносяться:

- забезпечення розселення людей (їх проживання, працю і відпочинок);
- розміщення виробничих та інших міських об'єктів;
- забезпечення сталого сприятливого стану середовища, що оточує людину;
- забезпечення переміщення ресурсів усередині міста і між містами.

Міські землі - це динамічна підсистема складної природно-техногенної геосистеми «місто», яка взаємодіє з безліччю взаємопов'язаних елементів (ґрунт, гірські породи, водні об'єкти та ін.). Зміна властивостей земель викликає зміну стану взаємодіючих з землями техногенних та природних підсистем. У свою чергу, ці підсистеми здійснюють зворотний вплив на міські землі, що тягне за собою зміну кількісних і якісних характеристик земельних ресурсів.

ВИСНОВКИ

Земельний фонд міст як ресурс багатофункціонального використання забезпечує взаємозв'язок усіх процесів, що відбуваються у містах. Серед інститутів ефективного управління землекористуванням міст визначальна роль належить економічній оцінці, яка формує вартість земель, і повинна базуватися на рентній основі. Однак сучасна система нормативної оцінки земельних ділянок не базується на ринковій їх вартості, внаслідок чого не може бути ефективним регулятором земельного ринку.

Еколого-економічний механізм землекористування повинен забезпечувати не лише використання земель відповідно до їх економічної цінності, а й стати одночасно істотним фактором охорони земель від деградації. Система еколого-економічного управління міським землекористуванням повинна базуватися на реалізації єдиних методологічних принципів проведення земельної та екологічної політики, які б забезпечили сталий розвиток міських територій і їх екологізацію та належну систему життєдіяльності міст.

Основними принципами формування системи еколого-економічного управління міським землекористуванням повинні бути: економічне регулювання методами ринкового характеру (система оподаткування, економічних санкцій, пільг); застосування жорстких адміністративних норм і пра-

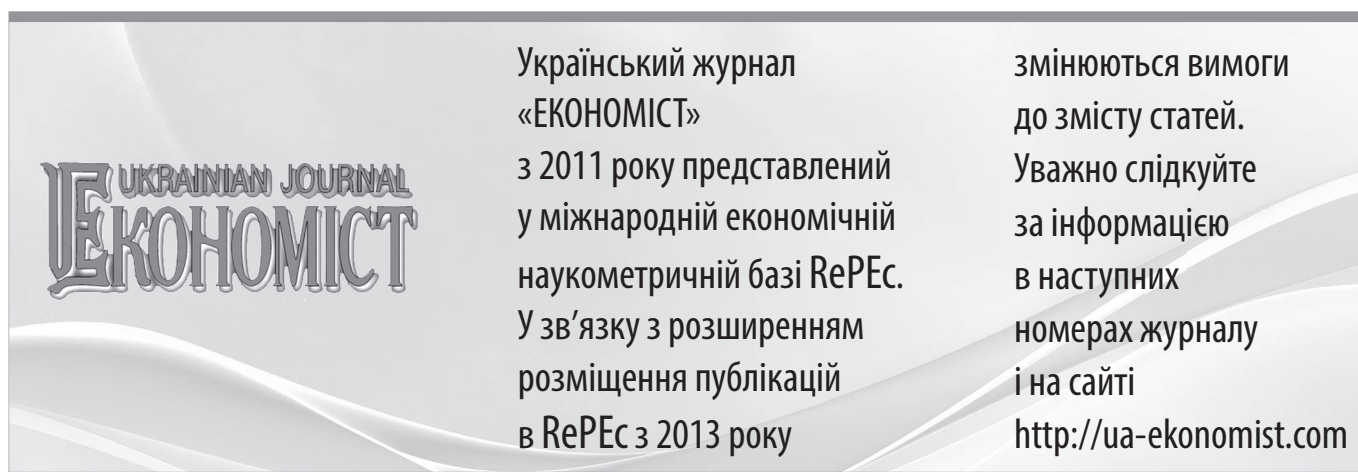
вил, встановлення обмежень забудови та використання земель; поєднання ринкових і адміністративних методів регулювання землекористування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аксёнова Е.Г. Организационно-экономический механизм планирования городского землепользования / Е.Г. Аксёнова // Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-ekonomicheskii-mehanizm-planirovani-ya-gorodskogo-zemlepolzovaniya>
2. Киреева Е.Е. Механизм рационального землепользования в городе / Е.Е. Киреева // Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-ratsionalnogo-zemlepolzovaniya-v-gorode>
3. Кириллов С.Н. К формированию комплексной модели эколого-экономического механизма городского землепользования / С.Н. Кириллов // Проблемы современной экономики. – 2005. – № 1(13). – С.35
4. Корбюзье Ле. Три формы расселения. Афинская Хартия. Пер. с франц. Ж. Розенбаума. – М.: Стройиздат, 1976. – 36 с.
5. Міщенко В. Природно-ресурсна рента і рентна політика в Україні / В. Міщенко, Б. Данилишин // Економіка України. – 2003. – №12. – С.4-14.
6. Ромм А.П. Комплексная оценка и функциональное зонирование территории в градостроительном проектировании (методические основы и компьютерные технологии): автореф. дис. на соиск. уч. степ. д-ра архит. / А.П. Ромм. – М., 2002. – 26 с.
7. Ступень Михайло. Механізм економічного регулювання земельних відносин / Михайло Ступень, Світлана Рогач, Іван Рій // Економіст. – 2015. – № 2. – С. 42-43.
8. Шпичак О.М. Проблеми теорії та практики формування ціни землі сільськогосподарського призначення / О.М. Шпичак, В.Г. Андрійчук // Землевпоряд. вісн. – 2003. – № 3. – С.82-90.

REFERENCES

1. Aksenova E.G. Organizatsionno-ekonomicheskii mehanizm planirovaniya gorodskogo ztmlepolzovaniya. <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-ekonomicheskii-mehanizm-planirovaniya-gorodskogo-zemlepolzovaniya>.
2. Kireeva E.E. Mehanizm ratsionalnogo zemlepolzovaniya v gorode <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-ratsionalnogo-zemlepolzovaniya-v-gorode>.
3. Kirilov S.N. K formirovaniyu kompleksnoy modeli ekologo-ekonomicheskogo mehanizma gorodskogo ztmlepolzovaniya. *Problemy sovremennoy ekonomiki*. 2005. № 1 (13) P.35
4. Le Corbusier. Three forms of settlement. Athens Charter. Trans. With France. Zh. Rozenbauma. - M.: Stroyizdat, 1976. - 36 p.
5. Mischenko V. Natural resource rent i politika rental in Ukraini / V. Mischenko, B. Danylyshyn // *Ekonomika Ukrainy*. - 2003. - №12. - P. 4-14.
6. Romm A.P. Complex estimation and functional zoning in urban planning (methodological principles and computer technology): Abstract. Dis. onsoisk. Ouch. step. Dr. Architech. / A.P. Romm. - M., 2002. - 26 p.
7. Stupen Michael. Mehanizm ekonomichnogo regulyuvannya zemelnyh vidnosin / Michael Stupen, Svitlana Rogac, Ivan Riy // *Ekonomist*. - 2015. - № 2. - p. p. 42-43
8. Spichak O.M. Theory and practice problems of pricing of agricultural land / O.M. Spichak, V.G. Andreychuk. // *Zemlevporyad. visn.* - 2003. - № 3. - p. 82-90



Український журнал
«ЕКОНОМІСТ»
з 2011 року представлений
у міжнародній економічній
наукометричній базі RePEc.
У зв'язку з розширенням
розміщення публікацій
в RePEc з 2013 року

змінюються вимоги
до змісту статей.
Уважно слідкуйте
за інформацією
в наступних
номерах журналу
і на сайті
<http://ua-ekonomist.com>