

СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

УДК 332.628

О.В. КАМИНЕЦЬКА,

аспірант, Національний університет біоресурсів і природокористування України

Світовий досвід управління земельними ресурсами на основі рівня соціально-економічного добробуту

Проведено дослідження світового досвіду управління земельними ресурсами на основі комплексної оцінки рівня соціально-економічного добробуту. Проаналізовані існуючі моделі організації земельних відносин зарубіжних країн відповідно до прийнятої класифікації систем управління земельними ресурсами на основі рівня добробуту.

Ключові слова: земельні ресурси, добробут, управління, класифікація, охорона земель.

О.В. КАМИНЕЦЬКА,

аспірант, Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины

Мировой опыт управления земельными ресурсами на основе уровня социально-экономического благополучия

Проведено исследование мирового опыта управления земельными ресурсами на основе комплексной оценки уровня социально-экономического благополучия. Проанализированы существующие модели организации земельных отношений зарубежных стран в соответствии с принятой классификацией систем управления земельными ресурсами на основе уровня благополучия.

Ключевые слова: земельные ресурсы, благосостояние, управление, классификация, охрана земель.

О. КАМИНЕЦЬКА,

aspirant, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

World experience of management of land resources based on socio-economic welfare level

A study of world experience in land management based on an integrated assessment of the level of socio-economic well-being was conducted. The existing models of organization of land relations of foreign countries are analyzed in accordance with the accepted classification of land administration systems based on the level of well-being.

Keywords: land resources, wellness, management, classification, land protection.

Постановка проблеми. Особливим економічним ресурсом, що здатен задовольняти людські потреби є земля. Від ефективності її використання залежить не лише рівень економічного розвитку країни, а й добробут та здоров'я кожної людини.

Однією з головних умов ефективного управління земельними ресурсами будь-якої країни є здатність забезпечити стале землекористування з відповідним підвищенням добробуту людей, вирішення проблем, пов'язаних з деградацією та поліпшення екологічного стану земель.

Земельні ресурси відіграють ключову роль у розвитку територій і тісно пов'язані з глобальними проблемами бідності і відсутності продовольчої безпеки, адаптації до змін клімату та подолання його наслідків, а також з проблемами деградації і виснаження природних ресурсів, які впливають на добробут мільйонів жителів у всьому світі.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Питанням управління земельними ресурсами присвячені праці провідних українських вчених, таких як Д. Добряк, О. Дорош, Й. Дорош, А. Мартин, Л. Новаковський, А. Третяк, М. Хвесик та інші. Однак, і досі малодослідженим науковцями лишається питання управління земельними ресурсами на основі рівня соціально-економічного добробуту.

Метою статті є дослідження світового досвіду управління земельними ресурсами на основі комплексної оцінки рівня соціально-економічного добробуту та аналіз існуючих моделей організації земельних відносин зарубіжних країн відповідно до прийнятої класифікації систем управління земельними ресурсами на основі рівня добробуту.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на глобалізаційні процеси, що відбуваються у світі, зближення основних загальнолюдських цінностей, можна виділити кілька суттєво відмінних моделей сприйняття справедливості. Можливо, усвідомлення витоків та особливостей формування уявлень про справедливість різних культур і народів може дати відповіді про причини успіхів або невдач соціальних політик, а також допоможе використати їх переваги та відвернути невдачі [1].

У сприйнятті традиційних східних цивілізацій переважають колективні цінності, які мають пріоритет над індивідуальними інтересами, при цьому людина асоціює себе з певним соціумом.

В Японії правильний розподіл і правильне виконання соціальної ролі має дуже велике значен-

ня. Для японців характерним є пошук відповідності між соціальною позицією та обов'язками, саме в цьому виявляється справедливість у суспільстві. Ще один аспект справедливості по-японськи полягає у добродійності правління, заснованому на конфуціанстві: «Тому не існує розриву між правлячим класом та підвладним, між ними встановлюється справедливий соціальний обмін: правитель дає народу благо і отримує правління. Японський тип правління ґрунтується на взаємозалежності правлячих та підлеглих, тому розкішне життя правителя буде причиною втрати ним влади».

Так, як і в Японії, у Китаї зміст соціальної справедливості спирається на ідеї конфуціанства (гармонічного розвитку на основі «великого єднання» та «великого добробуту», досягнення мрії про всеохопну рівність).

При цьому егалітарна ідея поєднується з ідеєю соціальної ієрархії. Тобто, з давнини в Китаї вважали справедливим суспільство, яке поділяється на тих, хто працює і виробляє, і тих, хто керує та управляє. Кожен повинен добре виконувати свої обов'язки: держава має бути сильною та централізованою, чиновники мають забезпечувати порядок (зокрема, деяку економічну рівність). Соціальна рівність реалізувалася у тому, що всі сослів'я мали право на освіту. Критерієм соціального зростання особистості були здібності, грамотність, розум.

Західне (економічне) сприйняття. З розвитком промислового виробництва та виробничих відносин поняття справедливості дедалі більше розглядається в економічній площині. Воно стає базовим поняттям не лише філософії та права, а й економіки. В економічних словниках вона часто трактується як неупередженість (equity, fairness), а в теорії добробуту використовується концепція справедливості розподілу. Справедливість у сенсі безпристрастності також не є однозначною: справедливість може означати рівність, або те, що винагорода має відповідати здійсненому внеску (заслугам), або навіть те, що всі очікування мають виправдовуватись. Проілюструємо ці відмінності на прикладі пенсії: справедливість як рівність має передбачати однаковий розмір пенсій; справедливість як відповідність винагороді за заслугами передбачає, що пенсія має бути більше у людей, які виконували складнішу та відповідальнішу роботу; справедливість як підтвердження очікувань означає, що люди мають отримувати ту пенсію, на яку вони були вправі розраховувати.

СОЦІАЛЬНО–ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

Стан економіки в цілому та природокористування зокрема характеризується розміщенням (або використанням) ресурсів (в т. ч. земельних) та розподілом результатів економічної діяльності (землевласників та землекористувачів), отриманих під час використання ресурсів (див. рисунок).

Оптимізація стану економіки з точки зору розвитку суспільства – це прагнення до ефективного використання ресурсів і справедливого розподілу отриманих результатів. Проте однозначно визначити критерій справедливості тут дуже складно.

Якщо за основу обґрунтування критерію справедливості взяти теорію суспільного добробуту, то теоретичним критерієм справедливості умовно можна обрати один з критеріїв оцінки суспільного добробуту, наприклад Парето, який базується на уявленні про суспільний добробут як сумарний вектор добробуту окремих споживачів. При цьому добробут зростає, якщо зростає користь, отримана окремим споживачем, а користь решти членів суспільства принаймні не зменшується. Цей критерій відповідає теорії класичного лібералізму, у якій центральне місце посідають інтереси особистості. Відповідно до цієї теорії, кожна людина готова і здатна сама найбільш ефективно реалізувати свої таланти. Суспільство у даному випадку трактується як сукупність таких людей (індивідів). Добре суспільство – це таке суспільство, яке не заважає людям вільно реалізовувати свої приватні інтереси. Уряди створені людьми для захисту прав (передусім – права приватної власності). Рівність у ліберальному суспільстві – це рівність можливостей, а не результатів. Справедливість встановлюється ринком, а ефективність розуміється як Парето-ефективність, тобто ресурси дісталися тим особам, які можуть сплатити за них більшу ціну, і як наслідок, краще (більш раціонально) їх використати.

Інша теорія – егалітаризм – передбачає, що всі члени суспільства повинні мати не лише рівні можливості, а й рівні результати. Цим досягається єднання та згуртування суспільства. Згідно з егалітарним принципом, справедливим є лише рівний розподіл користі між членами суспільства: будь-який рівний розподіл є кращим, ніж нерівний.

Уряди мають прагнути, щоб всі члени суспільства отримували рівні блага. Різновидом егалітаризму є теорія Дж. Роулза, на думку якого має бути максимізована користь для найбільш нужденних членів суспільства, від чого виграш отримує все суспільство. Отже, критерій Роулза полягає у додержанні двох принципів: всі члени суспільства повинні мати рівні права та свободи; суспільство має приймати рішення, виходячи з інтересів найменш забезпечених груп населення.

Перед будь-якою економічною системою стоїть проблема вибору між ринковим розподілом доходів, який коригується державою, або ж державним розподілом доходів, який коригується ринком.

Прагнення до досягнення рівності шляхом перерозподілу доходів, як правило, асоціюється зі справедливістю, але майже завжди супроводжується падінням економічної ефективності. Така ситуація призводить до падіння економічної активності і заможних (оскільки велику частину їхнього доходу держава вилучає у вигляді податку), і бідних (втрачається стимул працювати, оскільки є можливість жити за рахунок допомоги).

Теорію перерозподілу неодноразово доволі різко критикували економісти та соціологи. Так, наприклад, робота французького філософа і соціолога Бертрана де Жувенеля з етики перерозподілу є своєрідним викликом основним цінностям теорії перерозподілу. Основну увагу він приділяє не стільки економічним, скільки моральним аспек-



Модель економіки природокористування

Джерело: сформовано автором на основі [1]

там перерозподілу доходів у суспільстві, а саме вивченню того, як перерозподіл доходів впливає на особисту свободу і культуру. Зокрема, політика перерозподілу підлягає критиці за руйнування відчуття особистої відповідальності.

Це відбувається шляхом надання індивідами державі повноважень з прийняття життєво важливих рішень. На його думку, задовольняючи життєво необхідні потреби індивіда, держава залишає йому рішення лише щодо витрачання кишенькових грошей. Однак, найважливішим результатом політики перерозподілу для де Жувенеля є згубний процес централізації, який знищує шар незалежних і багатих людей, скорочує приватну ініціативу та відбирає в індивідів можливість здійснювати інвестиції.

Нерівність у доходах забезпечує економічну ефективність, але супроводжується соціальною несправедливістю та майновою диференціацією населення. Аргументом на користь нерівності доходів є необхідність збереження стимулів до праці, виробництва продукції та отримання доходів.

Крім того, сам перерозподіл коштує доволі дорого: утримання податкової системи є для суспільства більш витратним, ніж сума сплачених податків.

За оцінками західних економістів, намагання збільшити доходи бідних за рахунок більш високого оподаткування багатих негативно впливає на економічну ефективність.

Таким чином, вибір між рівністю та нерівністю зазвичай перетворюється у вибір між соціальною справедливістю та економічною ефективністю. І, напевно, оптимальним варіантом є досягнення компромісу.

Європейську модель можна розділити на кілька варіантів: скандинавську, яка характеризується високим рівнем видатків на соціальний захист, значним податковим втручанням, високою роллю профспілок та найбільш повною реалізацією

принципу соціальної рівності; континентальну, що базується на соціальному страхуванні та системі пенсій і у якій домінує принцип професійної солідарності; середземноморську — із «перекосом» у бік пенсійного забезпечення і відносно невеликих сімейних допомог та допомог із безробіття. Скандинавська модель забезпечує високий рівень зайнятості та низькі ризики бідності, у ній найкраще поєднано ефективність і справедливість. Очевидно, саме тому країни північної Європи продовжують посідати чільні місця у світових рейтингах (див. таблицю).

Ідеї балансу між інтересами приватного бізнесу, держави та суспільства стали своєрідною «візитною картою» Європи. «Соціальна ринкова економіка» як втілення європейського сприйняття поєднання економічної ефективності та соціальної справедливості найбільшою мірою може служити взірцем для країн, що розвиваються. Хоча неоліберальні ідеї з прагненням до скорочення соціальних видатків стають дедалі більш популярними в Україні.

Американська (англосаксонська) модель справедливості будується на ідеї рівності можливостей. Соціально-економічний розвиток Сполучених Штатів заохочує свободу підприємницької діяльності та створює умови для збагачення найбільш активної частини населення. Взаємозв'язок економічного і соціального життя базується на високій продуктивності праці та масовій орієнтації на досягнення особистого успіху. Втручання в економіку з боку держави є незначним, а придатний рівень добробуту малозабезпечених груп досягається за рахунок перерозподілу частини національного доходу і податкових функцій. Рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет є невеликим (у порівнянні з європейськими країнами) — менш ніж 17–18 % через федеральний бюджет і близько 30 % — через консолідований.

Валовий внутрішній продукт та показники нерівності в окремих Європейських країнах

Країна	ВВП на душу населення (в євро, на 2014 р.)	Квінтельне співвідношення за доходами	Рейтинг за квінтельним співвідношенням
Фінляндія	37400	3,8	4
Норвегія	73400	3,9	5
Швеція	44300	4,0	6
Данія	45600	4,3	9
Бельгія	36000	4,9	14
Нідерланди	38900	5,1	15

Джерело: сформовано автором на основі даних <http://ec.europa.eu/eurostat>

СОЦІАЛЬНО–ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

Проте, поряд з високим рівнем добробуту, у США існують серйозні проблеми бідності та нерівності. Основними напрямками політики, спрямованої на подолання цих проблем, є:

- трансферти для виплати допомоги найбільш нужденним, інвалідам та безробітним;
- програма соціального забезпечення «Медікер», яка є державним страхуванням на випадок хвороби і надає безкоштовну медичну допомогу;
- перерозподіл доходів шляхом державного втручання у ринкове ціноутворення (встановлення цін на продукцію фермерських господарств);
- встановлення мінімальної заробітної плати [1].

Практично у всіх провідних світових державах фундаментальною основою організації управління земельними ресурсами є державне регулювання правовідносин на землю. Еволюція земельних відносин у більшості розвинених країн в останні два сторіччя була відносно спокійною, а зміни не зачіпали політичних і соціально–економічних основ суспільного устрою [3].

Залежно від приналежності національної системи організації місцевого самоврядування, сформувався загальні підходи до землекористування та побудови системи управління земельними ресурсами, оподаткування і перерахування податків до бюджету. Відповідно до прийнятої класифікації, виділяються дві моделі: англосаксонська та континентальна [4].

Англосаксонська модель діє у Великобританії, США, Канаді, Індії, Австралії, Нової Зеландії. Для цього підходу характерні висока ступінь автономії місцевого самоврядування, виборність, контроль з боку громадян, відсутність місцевих адміністрацій у вигляді державних органів.

Континентальна (романська) модель поширена в країнах континентальної Європи, більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу. Тут місцеве самоврядування поєднується з наявністю місцевих адміністрацій (органи державного управління на місцевому рівні), організацій місцевого самоврядування включено в систему державного управління; крім того, цієї моделі властива обмежена автономія місцевого самоврядування.

У федеральних країнах система регулювання земельних відносин значно різноманітніша, оскільки багато питань землекористування віддано в юрисдикцію окремих територій. У всіх країнах є спеціальні державні, суспільні або приватні структури (Франція), що займаються регулюван-

ням і управлінням земельними ресурсами, деякі держави мають спеціалізовані суди по вирішенню земельних суперечок (Німеччина) [5].

Міське зонування є найбільш поширеною формою втручання держави у функціонування земельного ринку, що практикується. Воно передбачає виділення певних територій з дозволеними видами використання (промислового, комерційного або житлової забудови). Багато зарубіжних економістів переконані, що зонування веде до зниження ефективності землекористування, тому що перешкоджає використанню ділянки найбільш вигідним альтернативним чином [5]. На наше переконання, зонування навпаки вирішує ряд проблем із ефективністю землекористування та позбавлення розподілу земель на категорії, що є рудиментом радянського законодавства.

Практично у всіх країнах Євросоюзу і США в конституції закріплені основні принципи регулювання земельно–майновими відносинами. Також введені жорсткі умови щодо цільового використання земель різних категорій визначені з урахуванням зонування території поселення і правил землекористування і забудови, а також дотримання процедури продажу державних земель і викупу земель у приватних осіб для державних потреб і національної безпеки [6].

Управління земельними ресурсами має відношення до трьох основних і взаємозалежних видів товару (праву власності на землю, вартості землі і землекористуванню) в загальному контексті раціонального використання земельних ресурсів. «Право власності» означає володіння правами на землю, але необов'язково має на увазі фізичну присутність, оскільки абсолютний власник може, наприклад, надати оренду, так що фактичним власником стає орендар. В ринковій економіці інвестори повинні відчувати впевненість у тому що, право власності на землю, яку вони освоюють, захищене і що існує чітка і жорстка система законів, що регулюють їх права на використання землі [7].

«Вартість» має кілька значень. Вона може ставитися до дійсної або оціночної вартості на ринку позичкового капіталу, яка представляє собою грошову суму, за яку земля була або може бути продана; або вона може ставитися до розрахункової орендної плати, яка є сумою, за яку земля може бути здана в оренду. «Вартість» можна вважати рівною витратам на будівництво, так що вартістю будівлі для цілей страхування буде вар-

тість нового будівництва, якби будівля була знищена пожежею або іншим лихом.

Одним з важливих визначальних чинників при оцінці землі є використання, для якого земля призначена або може призначатися. Термін «Землекористування» відноситься до прав використовувати землю і до способу, яким вона використовується для отримання доходу або задоволення соціальних потреб. ці права визначають, що можна робити з землею на законних підставах, а використання землі визначає матеріальні цінності, які вона виробляє і, отже, її економічне значення. Зміни дозволеного використання землі приведуть до змін її ринкової вартості і, в кінцевому рахунку, змін податкових надходжень.

Управляють земельними ресурсами в зарубіжних країнах комплексно і цілеспрямовано, переслідуючи певну соціальну, економічну і виробничу мету. Заходи, що обмежують рух земельних прав, можуть бути і непрямими. Високі ставки податків на операції і відсотки за кредит при купівлі ділянок і навпаки (низькі відсотки по позиках під заставу землі і пов'язаної з нею нерухомості, знижені або підвищені нормативи оцінки для визначення її вартості) затрудняють купівлю-продаж землі в Англії [7].

Економічний устрій, що склався на сьогодні в Німеччині, називають соціальним ринковим господарством, основними засадами якого є: приватна власність на засоби виробництва при посиленій юридичній відповідальності власників за використання капіталу; вільна конкуренція та відкритість ринку з державним впливом; забезпечення стабільної валюти та стабільності господарської політики; підтримка інтеграційних процесів в економіці як у країні, так і в межах Європейського Союзу; система соціального захисту населення від негативного впливу ринку [8].

На думку українських і зарубіжних експертів, одна з найдосконаліших у світі систем земельного права з пріоритетом суспільних інтересів створена саме у ФРН, де забезпечується гармонійне поєднання суспільних і приватних інтересів та особливо інтересів учасників земельного обороту: власників земельних ділянок; кредитних установ; інвесторів; виборних органів влади, які захищають інтереси населення. Ця система дозволяє звести до мінімуму недобросовісність в угодах із землею, спекуляцією земельними ділянками та одночасно здійснити захист публічних інтересів [8].

Так, у США основна частина земельної політики формується на рівні штатів, а в інших країнах усі рішення районних і муніципальних властей затверджують на більш високому рівні. Але в цілому такий механізм розділення рівнів компетенції створює умови для проведення єдиної земельної політики в державі [9].

Головною метою управління земельно-ресурсним потенціалом територій має бути, на думку В.А. Боклага [5], є стабільність та ефективність функціонування системи землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни та досягнення добробуту територіальних громад і територій. З цією метою, він зазначає, що зважаючи на досвід розвинених країн, необхідно на державному рівні визначити науково обґрунтовані моделі, систему норм і стандартів користування сільськогосподарськими землями, лісовими та водними ресурсами, надрами, забудованими землями, рекреаційними зонами тощо, забезпечити неухильне дотримання цих норм і стандартів; організувати на всій території України комплексний землеустрій, акцентуючи увагу, насамперед, на сільських територіях.

Висновки

На сучасному етапі розвитку світової економіки, ринок землі є потужним засобом стимулювання зростання продуктивності та інвестицій, так як земельний обіг сприяє зосередженню земельних ресурсів в руках найбільш ефективних користувачів, конкурентоспроможних землекористувачів.

Навіть в країнах з розвинутою ринковою економікою – з міцним забезпеченням прав приватної власності на землю і розвиненими ринками землі – держава має абсолютні права і відповідальність з контролю за використанням землекористувань в інтересах суспільного добробуту і збереження цілісності природних ресурсів. У ринковій економіці держава «контролює» земельні відносини, перш за все, дотично – через розробку і імплементацію законодавчих і регулюючих норм, які можуть бути доповнені або посилені муніципалітетами. Тому держава зазвичай не втручається в приватні рішення і дії, що дозволяє учасникам земельного обороту виробляти ефективні рішення з точки зору поширення і використання земельних ресурсів та діяти на користь суспільного добробуту. Сучасне світове державне регулювання використання земельних ресурсів має служити допо-

вненням до переваг приватного прийняття рішень в області розподілу і користування землею.

Список використаних джерел

1. Соціальна політика в Україні: Монографія / О.В. Макарова ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.
2. Електронне джерело. Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP
3. Боклаг В.А. Зарубіжний досвід державного управління земельними ресурсами / В.А. Боклаг // Актуальні проблеми державного управління. – №2 (40). – 2011. – С. 1–7
4. Ламерт Д.А. Системы управления и оценки земельных ресурсов в развитых странах [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <file:///C:/Users/HP/Downloads/sistemy-upravleniya-i-otsenki-zemelnyh-resursov-v-razvityh-stranah.pdf>
5. Боклаг В.А. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/diss_Boklag.pdf
6. Кухтин П.В. Зарубежный опыт государственного управления землями крупных городов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naukovedenie.ru/PDF/107EVN614.pdf>
7. Електронне джерело. Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP <https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf>
8. Чувпило В.В. Управление земельными ресурсами: зарубежный досвід / В.В. Чувпило // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». – №3. – 2014. – С. 235–242
9. Варламов А. А. Земельний кадастр : в 6 т. / А. А. Варламов, С. А. Гальченко // – 1 том. – М. : КолосС, 2005.

О.А. ОСАДЧА,
к.в.н., м. Київ

Становлення та розвиток системи планування видатків місцевих бюджетів України

У статті узагальнено становлення системи планування та виконання видатків місцевих бюджетів в Україні. За результатами аналізу виконання місцевих бюджетів у попередніх періодах запропоновано напрями удосконалення планування їх видатків та використання бюджетних коштів шляхом запровадження прогресивних методик бюджетного планування – програмно-цільового методу та планування бюджету на середньострокову перспективу.

Ключові слова: видатки місцевих бюджетів, бюджетне планування, місцеві органи влади, виконання бюджету.

Е.А. ОСАДЧАЯ,
к.э.н., г. Киев

Становление и развитие системы планирования расходов местных бюджетов Украины

В статье обобщены становления системы планирования и исполнения расходов местных бюджетов в Украине. По результатам анализа исполнения местных бюджетов в предыдущих периодах предложены направления совершенствования планирования их расходов, а также использования бюджетных средств путем введения прогрессивных методик бюджетного планирования – программно-целевого метода планирования бюджета на среднесрочную перспективу.

Ключевые слова: расходы местных бюджетов, бюджетное планирование, местные органы власти, исполнение бюджета.

О. OSADCHA,
Candidate of Economic Sciences Kyiv

Becoming and development of the system of planning of charges of local budgets of Ukraine

This article summarizes the formation planning and execution of local budget expenditures in Ukraine.