

## ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 330.15:332.1

### РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

### REFORMING OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF FORMATION OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT LOCAL POLICY

**Патока І.В.**

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,  
провідний науковий співробітник  
відділу економічних проблем екологічної політики,  
Інститут економіки природокористування та сталого розвитку  
Національної академії наук України

*У статті розглянуто питання реформування місцевого самоврядування в системі формування локальної політики сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні. Обґрунтовано, що метою реформ організації територіального управління та місцевих інститутів влади повинно стати забезпечення сталого розвитку місцевих громад, в основі якого покладений баланс економічних, екологічних та соціальних аспектів. Показано, що збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню спроможних територіальних громад. Окреслено шляхи оптимізації доходів об'єднаних територіальних громад за рахунок додаткових внутрішніх надходжень.*

**Ключові слова:** сталий розвиток, місцеве самоврядування, децентралізація, об'єднані територіальні громади, фінансове забезпечення, екологічна політика.

*В статье рассматриваются вопросы реформирования местного самоуправления в системе формирования локальной политики устойчивого развития в условиях децентрализации власти в Украине. Обосновано, что целью реформ организации территориального управления и местных институтов власти должно стать обеспечение устойчивого развития местного уровня, в основе которого лежит баланс экономических, экологических и социальных аспектов. Показано, что увеличение объема финансовых ресурсов в распоряжении органов местного самоуправления содействует формированию самодостаточных территориальных общин. Очерчены пути оптимизации доходов территориальных общин за счет дополнительных внутренних поступлений.*

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, местное самоуправление, децентрализация, территориальные общины, финансовое обеспечение, экологическая политика.

*Reforming of the local self-government system of formation of the sustainable development local policy under power decentralization in Ukraine is considered. It is proved that the reforms of the territorial management and of the local authorities are aimed at facilitating local communities sustainable development based on the balance of the economic, environmental and social issues. Increase in financial resources for the local self-government authorities is shown to facilitate formation of the resilient territorial communities. An analysis is made of the incomes of the united local communities, the ways of their optimization at the expense of additional internal incomes being outlined.*

**Keywords:** sustainable development, local self-government, decentralization, united local communities, financial support, environmental policy.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Наявна в Україні сис-

тема організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Європейській хартії

місцевого самоврядування. Невиконання положень цього документа і, як наслідок, узятих на себе зобов'язань є суттєвою перешкодою на шляху інтеграції до Європейського Співтовариства. Українська держава потребує проведення масштабних реформ організації територіального управління та місцевих інститутів влади на принципах локальної політики сталого розвитку. Зміст цих реформ полягає у забезпеченні сталого розвитку територіальних громад, в основу якого покладений баланс економічних, екологічних та соціальних аспектів. Окрім того, у процесі реформування місцевого самоуправління принципове значення має належне забезпечення матеріально-фінансової автономії територіальних громад, яка можлива за умови реалізації конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Сьогодні фінансова неспроможність територіальних громад в Україні спричинена, серед іншого, особливостями національної бюджетної системи, а саме обмеженістю дохідної бази місцевих бюджетів. В Європейській хартії місцевого самоврядування зазначається, що такі бюджети мають наповнюватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких місцева влада встановлює самостійно у межах належних їй повноважень. Виникає нагальна потреба визначення на довгостроковій основі джерел власних доходів місцевих бюджетів. Зазначені питання розроблено в даній роботі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Змістовні дослідження різних аспектів забезпечення сталого розвитку здійснено провідними вітчизняними вченими, серед яких: Бистряков І.К., Веклич О.О., Галушкіна Т.П., Голян В.А., Гринів Л.С., Герасимчук З.В., Данилишин Б.М., Кравців В.С., Мельник Л.Г., Харічков С.К., Хвесик М.А., Хлобистов Є.В., Фурдичко О.І. та ін. Незважаючи на цінність проведених досліджень, необхідно зазначити, що питання реформування місцевого самоврядування на принципах локальної політики сталого розвитку нині є найменш вивченими і потребують подальшої ґрунтовної розробки з огляду на завдання децентралізації влади в Україні.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Головною метою статті є аналіз та визначення організаційно-управлінських підходів до реформування місцевого самоврядування на принципах локальної політики сталого розвитку на основі вивчення досвіду концепції сталих громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як визначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, «система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості

територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав та здоров'я» [1].

Згідно зі «Стратегією сталого розвитку «Україна 2020» [2], метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Суперечності, що виникають у процесі життєдіяльності локальних територіальних утворень (міст, сіл, селищ, громад), актуалізують не лише завдання реалізації принципів місцевого самоврядування для розвитку населених пунктів. Їх розв'язання дає змогу ефективно використати реальні самоврядні можливості місцевих громад для забезпечення сталого розвитку держави в цілому.

У багатьох країнах світу сучасні погляди щодо напрямів досягнення сталого розвитку та його підтримання полягають у такому:

- сталий розвиток починається та має підтримуватися на рівні територіальної громади, а глобальна сталість визначається сукупністю показників сталого розвитку громад;

- забезпечення сталого розвитку здійснюється за вертикаллю, тобто воно бере початок із населеного пункту і сягає світового рівня.

Таким чином, сталий розвиток має починатися та підтримуватися на локальному рівні, і, відповідно, його забезпечення повинно здійснюватися знизу догори, тобто від конкретної громади до національного і світового рівнів. Тому збалансування процесів управління адміністративно-територіальними одиницями різного рангу допомагає орієнтувати суспільство в напрямі сталого розвитку.

Ідея забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні, у конкретному поселенні чи общині (sustainable communities) стає популярною в кінці ХХ ст. в багатьох країнах світу. Забезпечення сталого розвитку локальної общини (міста, поселення, адміністративного округу, індустріального комплексу та ін.) включає [3]:

- оцінку господарської місткості і допустимого антропогенного навантаження на природне середовище території, яку займає місцеве співтовариство;

- визначення пріоритетів місцевих потреб і доступності економічних, людських та природних ресурсів для їх забезпечення;

- розробку стратегії сталого розвитку місцевого співтовариства;

- вдосконалення системи місцевого самоврядування й упровадження в неї принципів сталого розвитку.

Таким чином, *sustainable communities* можна інтерпретувати як громади, що розвиваються на засадах сталого розвитку або безпосередньо сталі громади. Необхідно зазначити, що сталі громади – це одна з форм забезпечення економічно, екологічно та соціально здорового життя на місцевому територіальному рівні. Ця концепція відповідає сучасним викликам, тому що вона передбачає прийняття комплексних рішень, а не обмежується частковими підходами, які задовольняють одну із цілей сталого розвитку за рахунок інших. У результаті стала громада управляє своїми людськими, природними та фінансовими ресурсами для задоволення поточних проблем, при цьому забезпечуючи такі умови, щоб адекватні ресурси рівною мірою були наявні для майбутніх поколінь.

Існують різні варіанти визначення сталих громад, але суть усіх підходів полягає в тому, що сталі громади – це такі територіальні утворення, що задовольняють на місцевому рівні потреби сучасних і майбутніх поколінь, підтримуючи навколишнє природне середовище і забезпечуючи високу якість життя її мешканців.

У цілому діяльність сталих громад направлена на:

- забезпечення підвищення якості життя жителів громади;
- забезпечення високої якості життя для всіх мешканців громади без загрози його погіршення в інших громадах;
- підтримання відтворювальної спроможності екосистем у межах громади;
- забезпечення ефективної державної підтримки діяльності громади;
- створення умов для економічної безпеки.

Створення передумов для сталого розвитку на місцевому рівні та формування сталої громади передбачає досягнення екологічної, соціальної та економічної рівноваги локальних утворень. Кожна із цієї тріади складників сталого розвитку має свої завдання.

Забезпечення здорового *навколишнього середовища* на локальному рівні передбачає:

- захист та посилення локальних екосистем та біологічного різноманіття на території громади;
- проведення заходів щодо збереження водних, земельних, енергетичних та невідновлювальних ресурсів на території громади;
- упровадження превентивних заходів та необхідних технологій щодо мінімізації забруднення на місцевому рівні;
- використання відновлювальних ресурсів не швидше, ніж відбувається їх відновлення;
- створення інфраструктури та системи пріоритетів, які покращують доступ на територію громади тих видів діяльності, які не пошкоджують навколишнє середовище.

Забезпечення сталого розвитку в *соціальній сфері* на локальному рівні передбачає:

- створення умов для задоволення базових людських потреб щодо чистого повітря та якіс-

ної питної води, а також місцевих джерел незабруднених продуктів харчування;

- створення всіх можливих умов для організації якісної охорони здоров'я, медичного обслуговування та відповідних служб догляду;

- створення умов для реалізації безпечного та здорового житлового будівництва для задоволення потреб в якісному житловому фонді всіх членів громади;

- створення умов для забезпечення рівних можливостей усім жителям громади щодо якісної освіти, формальної та неформальної;

- забезпечення захисту та підтримки проявів у громаді культурних різноманітностей, проведення заходів щодо збереження звичаїв та традицій.

Напрями реалізації *економічної безпеки* на локальному рівні передбачають:

- створення умов, коли всі члени громади рівною мірою мають користуватися перевагами від сильної та сконцентрованої на громаді місцевої економіки;

- забезпечення різноманітності та фінансової спроможності економічної бази територіальної громади;

- упровадження реінвестиції матеріальних та фінансових ресурсів у місцеву економіку;

- забезпечення максимально сприятливих умов для розвитку місцевого бізнесу, у т. ч. із залученням місцевої власності;

- створення умов для високої зайнятості місцевого населення;

- створення умов для розвитку бізнесу, що сприяє посиленню сталості громади.

Окрім того, концепція сталого соціально-економічного розвитку на локальному рівні, у тому числі концепція сталої громади, є унікальною методикою довгострокового планування місцевого розвитку. В умовах реформування в Україні територіальної організації влади цей досвід набуває надзвичайно великого значення. Беззаперечно, що євроінтеграційна стратегія України у сфері місцевого самоврядування і розвитку повинна базуватися на методологічно глибшому застосуванні положень європейських документів. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні містить 12 принципів ефективного управління, серед яких є принцип сталого розвитку та спрямованості на тривалі результати, дотримання якого в діяльності органів місцевої влади дає змогу гарантувати екологічну цілісність, якість життя, економічну безпеку, демократичну участь громадянської. Ще раніше поява Європейської хартії місцевого самоврядування, затвердженої Радою Європи, спричинила необхідність зіставлення систем управління місцевих органів влади в різних країнах і пошуку уніфікованих підходів до їх подальшого розвитку. На основі хартії можливо реалізувати безліч моделей місцевого самоврядування, які будуть відрізнятися між собою [4]. У разі приєднання до неї кожна держава, дотримуючись загальноєвропейських

стандартів, має розробити свою національну модель самоврядування виходячи із власних потреб і традицій. Тому, незважаючи на певну стандартизацію засад місцевого самоврядування в різних державах, його національні риси не лише не втрачаються, а й набувають більшого значення. Хоча Україна ратифікувала названий документ у 1997 р., але ні політично, ні юридично впродовж тривалого часу вона не могла виконати взяті на себе зобов'язання.

На даний час надзвичайно важливими є те, що принцип сталого розвитку територій, згідно з яким повинні відбуватися процеси децентралізації органів управління, зафіксований у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Це дає перспективу для реалізації комплексного підходу до даних перетворень.

Окрім того, згідно із «Стратегією сталого розвитку «Україна 2020», територіальні громади в результаті проведеної реформи самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести відповідальність за розвиток усієї країни. Через залучення коштів місцевих бюджетів громади матимуть можливість розв'язувати важливі проблеми, на які державних ресурсів не вистачає.

Необхідно підкреслити, що питання про земельну власність повинно стати стрижнем територіальної реформи. У межах своєї території вся земля має бути віддана до юрисдикції територіальної громади, що сприятиме посиленню матеріальної основи її діяльності. Такий крок сприяє суттєвому підвищенню доходів місцевого самоврядування від використання земель шляхом забезпечення більшої прозорості й ефективності цього процесу. Але щоб нагромадити грошові ресурси для розвитку місцевого самоврядування, потрібно здійснити розмежування земель державної і комунальної власності.

Безумовно, є всі передумови, щоб реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сприяла:

- посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, дотриманню в їх діяльності принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті вдосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів такого розвитку [5].

Окрім того, необхідно підкреслити, що кожна територіальна громада і адміністративний район мають унікальний, притаманний лише їм набір можливостей та проблем, тому необхідно

застосовувати індивідуальний підхід до вибору економічних механізмів розвитку на локальному рівні. Важливо використовувати переваги територій (ресурсні, інфраструктурні та ін.) для державного стимулювання економічної діяльності територіальної громади та створення сприятливих умов для сталості її розвитку.

В умовах бюджетних загальнодержавних обмежень важливим є питання залучення додаткових коштів на місцевому рівні. Пропозиції щодо вдосконалення механізму оподаткування та залучення додаткових коштів для формування бюджету адміністративного району (або територіальної громади) за рахунок удосконалення фінансових механізмів локальної політики сталого розвитку полягають у:

– створенні єдиного реєстру (кадастру) матеріальних та природних ресурсів, об'єктів і суб'єктів господарювання на його території для виявлення недіючих та законсервованих об'єктів або ресурсів;

– запровадженні додаткового оподаткування діяльності юридичних осіб, які зареєстровані і платять основні податки за межами адміністративного району (територіальної громади), але здійснюють діяльність на даній території, для потреб місцевих бюджетів (у межах чинного законодавства);

– прогресивному оподаткуванню у разі невикористання наявних земельних угідь згідно із цільовим призначенням;

– обкладенні додатковим податком для потреб низових бюджетів використання природних ресурсів місцевого значення – територій лісового і водного фондів, видобуток корисних копалин (піску, щебню, родючого ґрунту, торфу тощо), а у разі вивезення їх за межі району – зобов'язанні здійснювати відрахування до відповідних місцевих бюджетів;

– уведенні додаткового податку для потреб місцевих бюджетів підприємства, яким підпорядковуються місця утилізації чи зберігання відходів, що розташовані в межах адміністративного району чи громади, а також переробні підприємства та сміттєзвалища, що займаються зберіганням та утилізацією побутових відходів на території адміністративного району чи громади.

**Висновки** з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади повинно відбуватися в системі формування локальної політики сталого розвитку.

Локальна політика сталого розвитку може бути реалізована через механізм сталих громад. Ця концепція відповідає сучасним викликам, тому що вона передбачає прийняття інтегрованих рішень, а не обмежується частковими підходами, які задовольняють одну із цілей сталого розвитку за рахунок інших на місцевому рівні. Надзвичайно важливим є економічний механізм сталої громади, який забезпечує надходження

до місцевого бюджету відрахувань від усіх видів діяльності на її території. Таким чином, розвиток сталої громади спрямовується на забезпечення екологічної та економічної сталості, соціальної рівності та ефективного місцевого управління.

Реформа децентралізації має зміцнити організаційну, матеріально-фінансову й правову самостійність місцевих громад в Україні. Створення необхідних передумов для децентралізації та забезпечення сталого місцевого розвитку доцільно здійснювати шляхом трансформації наявної системи місцевого самоврядування.

У процесі реформування місцевого рівня принципове значення має належне забезпечення матеріально-фінансової автономії територіальних громад, яка можлива за умов реалізації конституційного принципу самостійності

місцевих бюджетів. Для цього потрібно визначити на довгостроковій основі джерела їх власних доходів.

У межах своєї території всю землю слід віддати до юрисдикції територіальної громади, що сприятиме посиленню матеріальної основи її діяльності, суттєвому підвищенню доходів місцевого самоврядування від використання земель шляхом забезпечення більшої прозорості й ефективності цього процесу.

Реалізація механізмів забезпечення локальної політики сталого розвитку в умовах децентралізації влади потребує подальшого наукового супроводу, особливо щодо питань формувань сталих громад та розмежування управлінських функцій і повноважень на різних рівнях територіального управління.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p).
2. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
3. «What is a Sustainable Community?» Institute for Sustainable Communities. Retrieved 10 March 2014. [Electronic recourse]. – Access mode: [http://www.iscvt.org/what\\_we\\_do/sustainable\\_community/](http://www.iscvt.org/what_we_do/sustainable_community/).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
5. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / За наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – 72 с.