

ЕКОНОМІКО-ЕКОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПРИНЦИПАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

А. В. Євдокимова¹, к.т.н., ст. викладач кафедри управління СумДУ

В. В. Євтушенко², магістр гр. УП.м-61

А. В. Баранов³, секретар Сумської міської ради

О. М. Кубрак⁴, начальник відділу «Проектний офіс» Сумської міської ради

¹ Сумський державний університет, м. Суми, Україна

² Сумський державний університет, м. Суми, Україна

³ Сумська міська рада, м. Суми, Україна

⁴ Сумська міська рада, м. Суми, Україна

У роботі виокремлені основні соціальні, економічні, екологічні та інституційно-правові засади та передумови сталого розвитку в Україні, описана міжнародна та національна нормативно-правова база, а також необхідні умови для переходу українського суспільства до реалізації засад сталого розвитку на усіх рівнях суспільного життя. Це на сьогоднішній день необхідно не лише для наближення українського законодавства до європейського, а й через антропогенне навантаження на природу України, що наближається до граничної межі її екологічної стійкості. Один із шляхів переходу до сталого розвитку у роботі вбачається у здійсненні реформи децентралізації.

DOI: 10.21272/1817-9215.2017.4-13

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Прагнення України наблизити законодавство та умови життя українців до європейських стандартів і, відповідно, ряд міжнародних та європейських документів, яким необхідно у зв'язку з цим слідувати, спонукають найбільші соціальні інститути суспільства – владу та громаду – переглянути свої погляди на ведення своєї діяльності, свої права та обов'язки, взяти на себе більше відповідальності як перед самими собою, так і перед іншими соціальними інститутами та перед майбутніми поколіннями українців за наслідки своєї діяльності в контексті сталого розвитку.

Більше того, важливою є і співпраця зазначених вище інститутів, бо саме завдяки їй можна налагодити постійний суспільний діалог та підвищити ділову та інвестиційну привабливість як конкретного регіону, так і держави в цілому.

Задля побудови такої співпраці необхідно створити дієвий механізм, що допоможе враховувати особливості та потреби кожного інституту і регулюватиме їх взаємовідносини на усіх рівнях співпраці.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

У науковій літературі питання сталого розвитку вивчали наступні дослідники: Б. Данилишин, В. Гусєв, А. Коломицев, А. Садовенко, Л. Масловська, Л. Мельник, В. Міщенко, В. Серєда, А. Стельмашук, Т. Тимочко, Л. Шостак, В. Шевчук та ін. Що стосується вивчення питань реформи децентралізації, то найбільші доробки мають А. Ткачук, Ю. Ганущак, П. Гураль, П. Жук, А. Мельничук та ін.

Вивчаючи та аналізуючи наукову літературу ми помітили, що розглядаються окремо різні передумови децентралізації та сталий розвиток, а основні засади децентралізації на принципах сталого розвитку територій не розглядалися. Це засвідчує про необхідність подальшого вивчення цього питання.

Тому метою нашого дослідження є аналіз існуючих соціальних, економічних та екологічних умов сталого розвитку території.

Через конкретні приклади ми доводимо, що співпраця влади та громад в контексті сталого розвитку створюють блага не лише для нинішніх поколінь українців, а і забезпечують гідне існування наступних.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сталий розвиток у сучасному світі став однією з найбільш актуальних проблем не лише представників наукових кіл, але й найвпливовіших світових лідерів, урядовців і кожної пересічної людини зокрема. Питання сталого розвитку на сьогоднішній день входить не лише у навчальні програми, підручники та наукові публікації, воно посіло чинне місце у законодавчих документах, нормативній базі, урядових та міжурядових програмах. Ним опікуються міжнародні неурядові організації такі як, наприклад, Організація Об'єднаних Націй. Саме завдяки їй наприкінці минулого та на початку нинішнього сторіччя було проведено низку всесвітніх конференцій, спеціалізованих сесій Генеральної Асамблеї ООН, зустрічей найвищих керівників майже усіх держав світу. Завдяки цьому, питання сталого розвитку стало значною складовою внутрішньої та зовнішньої політики ряду світових держав.

Про актуальність проблеми сталого розвитку свідчить також її широка популярність у наукових та дослідницьких колах. Слід підкреслити, що науково-технічний прогрес полегшив ряд речей, пов'язаних з проблемою сталого розвитку. Наприклад, завдяки комп'ютерній техніці можна значною мірою розширити, пришвидшити та зробити більш повним моніторинг природних та суспільних процесів, проте у проблеми сталого розвитку є своя унікальна особливість — вона не втрачає актуальності з часом, а навпаки — стає лише гострішою, незважаючи на увагу, що вона отримує від урядів низки країн світу, потужних громадських організацій, провідних науковців та простих громадян. Це може бути свідченням двох речей. По-перше, того, що заходи, вживані до цього моменту, та ресурси, виділені на розв'язання проблеми сталого розвитку, є не достатньо ефективними. По-друге, це також може бути свідченням того, що зусилля, які докладаються до вирішення питання сталого розвитку не є співмірними загрозам, що виникають у результаті розвитку людства. Тобто світ розвивається настільки швидко, що людина не встигає на нього адекватно реагувати. По відношенню до держав у цьому плані навіть є спеціальний термін — еволюційний дисхроноз — відставання адаптації систем державного управління від темпів змін, що відбуваються на різних рівнях управління і вимагають нових підходів, нових ідей і нових управлінських рішень [1, с. 120]. Це означає, що потрібна нова модель розвитку світу, що відповідатиме реаліям сьогодення та пропонуватиме інноваційні методи розвитку на усіх рівнях: починаючи з глобального і закінчуючи місцевим.

Як зазначає А. Коломицев [2, с. 125], різні дослідники трактують поняття сталого розвитку з різних точок зору і, відповідно, пропонують різні дефініції. Деякі фахівці пов'язують сталий розвиток зі зміною характеру зростання, деякі – концентруються на стосунках розвинених країн та країн, що розвиваються, у той час як інші – наголошують на необхідності глобального управління світовими процесами. Ще одна група дослідників робить акцент на підвищенні якості життя. Отож, спершу ми маємо визначитися з тим, що у нашому розумінні містить у собі поняття сталого розвитку.

Як зазначено у матеріалах Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.), сталий розвиток – це такий розвиток суспільства, який задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність наступних поколінь задовольняти свої власні потреби [3, с. 25].

Простіше кажучи, за умов сталого розвитку людина не спричиняє великої шкоди природі, і вона, в свою чергу, встигає відновлюватися.

Це визначення взяте за основу дефініції, наведеної у проекті Концепції переходу України до сталого розвитку [4] та перегукується з тим, що міститься у Національній парадигмі сталого розвитку України [5]. Саме ним ми і послуговуватимемося у рамках нашої роботи.



Рисунок 1 - Складові сталого розвитку [6, с. 16]

Перехід до сталого розвитку настільки важкий, наскільки й необхідний людству принаймні для збереження свого існування. Перш ніж здійснити цей перехід, необхідно окреслити стратегію, сформулювати завдання, визначити методи і засоби для його здійснення. Необхідно «підпорядкувати (підлаштувати) діяльність людей об'єктивним, фундаментальним законам стабільного функціонування екосистем і таким чином зберегти умови фізичного існування людини. Йдеться про управління станом стабільності триєдиної системної цілісності «людина – природа – суспільство». А це визначається, у свою чергу, рівнем підтримки стабільності кожного із складових компонентів» [3, с. 28–29].



Рисунок 2 - Глобальні цілі сталого розвитку [7]

Розв'язання настільки глобального завдання не може бути нав'язане з боку самих лише спеціалізованих організацій чи урядів. Ініціатива має надходити від усіх без винятку учасників суспільного життя з усіх куточків світу, оскільки питання сталого розвитку стосується усіх прошарків населення та охоплює усі сфери життя людини.

25 вересня 2015 року Генеральна Асамблея ООН поклала зобов'язання на більше ніж 190 лідерів різних країн світу за виконання 17 глобальних Цілей сталого розвитку (ЦСР), які до 2030 року покликані досягти в усьому світі принаймні трьох найважливіших результатів: побороти бідність, припинити несправедливість та зайнятися викликами зміни клімату.

Зазначені цілі ще раз підкреслюють, що основою сталого розвитку є права людини, зокрема невід'ємне право на життя та повноцінний розвиток. Для України ці цілі мають допомогти сформувати нову систему управлінських заходів у економічній, соціальній та екологічній сфері, а також – суспільні відносини, побудовані на довірі, солідарності, рівності поколінь, безпеці навколишнього середовища. Вони покликані забезпечити інтеграцію зусиль спрямованих на економічне зростання, забезпечення соціальної справедливості та раціонального використання природних ресурсів, що вимагає значних соціально-економічних зрушень в українському суспільстві та кардинально нового ставлення до потенціалу глобальної співпраці.

Як зазначають у своїй публікації В. Гусев та О. Мужилко, «курс розвитку країни має бути колінеарним вектору розвитку цивілізації. В іншому випадку країна ризикує залишитися на узбіччі світового розвитку» [8, с. 115]. А, враховуючи, що Україна насамперед визначає себе як державу європейську і прагне до гармонійного розвитку з іншими європейськими країнами, то свою політику відносно сталого розвитку вона має гармонізувати з політикою Європейського Союзу.

У такому випадку національна економіка України має формувати цілі та шляхи свого розвитку відповідно до кількох факторів [8, с. 115]:

1. Світових тенденцій розвитку, що характеризуються переходом до постіндустріального суспільства, що у свою чергу нерозривно пов'язане з розвитком суспільства громадянського;
2. Соціальних стандартів, притаманних для країн Євросоюзу;
3. Досягнення вищих ніж у Європі темпів розвитку національної економіки для досягнення нею відповідного рівня та конкурентоспроможності;
4. Врахування досвіду країн, що за відносно короткий період змогли досягти значних результатів і стати високорозвиненими (наприклад, Ірландія, Фінляндія, Південна Корея).

Стосовно останнього пункту слід зауважити, що здійснення швидкого інтенсивного переходу української економіки до сталого розвитку у стислих часових рамках можливе лише за умови запровадження інноваційної моделі розвитку національної економіки, що можливо лише завдяки реалізації ефективної інноваційної політики держави.

Україна кілька разів заявляла про свої наміри впроваджувати принципи сталого розвитку, долучившись до міжнародних програмних документів у цій сфері на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.), ХІХ-й спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН («Ріо+5», 1997 р.) та конференціях ООН з питань сталого розвитку в Йоганнесбурзі («Ріо+10», 2002 р.) і Ріо-де-Жанейро («Ріо+20», 2012 р.) [5, с. 23]. Крім того, наша держава зобов'язалася здійснювати усесторонню міжнародну співпрацю з питань сталого розвитку, брати участь у роботі міжурядових організацій та органів, виконувати зобов'язання за міжнародними договорами, угодами, конвенціями, протоколами та директивами.

Однак до Конституції України, прийнятій 1996 року, поняття сталого розвитку не було включене. Перша згадка про сталий розвиток у українському законодавстві з'являється у Постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (березень, 1998 року).

Оскільки Україна на сьогоднішній день визнала, що сталий розвиток є найкращим способом для забезпечення гідного життя нинішнього та майбутнього поколінь, нею було ратифіковано ряд базових нормативних документів міжнародного зразка. Зокрема такі [9]: Конвенції Ріо, Декларація Ріо з навколишнього середовища та розвитку (1992), Програма дій «Порядок денний на XXI століття» (2002), Цілі розвитку тисячоліття (2000), Йоганнесбурзька декларація зі сталого розвитку (2002), Ріо+ 20. Майбутнє, якого ми прагнемо (2012), Резолюція A/RES/70/1, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 25 вересня 2015 року, про підсумковий документ «Перетворення нашого світу: Порядок денний сталого розвитку 2030».

15 вересня 2017 року Кабінетом міністрів України було представлено Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», у якій йшлося зокрема про результати річної роботи над адаптацією 17 цілей сталого розвитку до українських реалій. Цей документ окреслює базові віхи для досягнення Україною цілей сталого розвитку і був затверджений у 2015 році під час саміту ООН з питань сталого розвитку.

Як зазначається у Генеральній схемі планування території України, затвердженій у 2002 році, одним із основних напрямів використання території є забезпечення сталого розвитку населених пунктів.

Відповідно до загальних положень Концепції переходу України до сталого розвитку, «сталий розвиток населених пунктів – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини» [4].

Також у загальних положеннях Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року зазначається, що «сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни означає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва» [10].

Загалом, слід зазначити, що поняття сталого розвитку почало вживатися у посланнях Президента до Верховної Ради України з 2000 року.

Просте одним з найвагоміших міжнародних документів, що став частиною законодавства України та у майбутньому очевидно значно впливатиме на усі сфери життя українського суспільства, є Угода про асоціацію України з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та державами-членами цих організації, яка була укладена навесні 2014 року в Брюсселі та ратифікована Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р. стаття 360 Глави 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди передбачає, що «сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони навколишнього

середовища й таким чином сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки» [5, с. 25].

Крім того, підписання Угоди про асоціацію з ЄС, а особливо її політичної та економічної частин, дало хід новому процесу – децентралізації. Разом з цим процесом в Україні з'явилася нова інституція – громада, на яку покладено місію змінити економічний устрій і узаконити нового економічного агента, який буде наділений суттєвими юридичними та економічними правами в частині одержання доходів від господарської діяльності, пов'язаної із користуванням природними ресурсами в межах своєї території [5, с. 6]. І саме на територіальні громади, утворені внаслідок децентралізації, буде покладено завдання сталого розвитку населених пунктів, про яке йдеться у Концепції переходу України до сталого розвитку.

Що ж стосується створення дієвої територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для реалізації сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, то це питання регулюється Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. Нею зокрема наголошується на важливості дотримання принципу сталого розвитку територій.

Слід зазначити, що більшість країн, що входять до Європейського Союзу визнали, що найкращим шляхом виконання значного обсягу завдань та цілей за умови дефіциту ресурсів (фінансових, людських, інституційних тощо) можна вирішити в тому числі завдяки децентралізації і передачі ряду повноважень місцевим органам влади. Європейські держави систематично, динамічно та на різних рівнях проводять діяльність з покращення процесів децентралізації.

Наприклад, «в Іспанії, незважаючи на досить високий рівень децентралізації із диференційованим розподілом повноважень для різних територіальних суб'єктів, у 2013 році було ухвалено черговий документ, спрямований на поглиблення реформування організації та компетенції місцевих органів влади й провінцій, а саме Закон про раціоналізацію та сталість місцевої адміністрації (The Law on Rationalisation and Sustainability of the Local Administration)» [5, с. 14].

Інший приклад – Польща, у якій процес децентралізації розпочався ще в кінці минулого тисячоліття. Проте підвищення екологічних стандартів у зв'язку зі вступом до ЄС, посилення вимог до виконання обов'язків, включаючи планування, контроль і зобов'язання щодо подання доповідей національного рівня, вимога враховувати принципи самоврядування та участь громадськості у прийнятті рішень ускладнили роботу адміністративної системи і посилили необхідність якісного співробітництва по горизонталі та вертикалі.

Децентралізація забезпечує систематичне вдосконалення системи інституцій як на національному, так і на місцевому рівнях, що необхідні для управління різними сферами діяльності у рамках охорони довкілля, і водночас потребують збільшення обсягів фінансування. Потрібні також розробка та впровадження засобів попередження конфліктних ситуацій, зокрема для вирішення простих суперечностей чи дублювання повноважень інституціями різних рівнів, що сильно перевантажує судову систему; окреслення екологічних цілей та нормативів для автономних утворень, через те, що центральна влада не завжди аналізує затрати і вигоди. Але попри досить розгалужену нормативно-правову базу, навіть європейським країнам важко досягти якісної реалізації процесів децентралізації. Причиною, знову ж таки, слугує низький рівень спроможності здійснювати публічне управління, недостатнє фінансування, нестача кваліфікованих кадрів тощо.

Наприклад, у 2008 році у Чорногорії було ухвалено низку нормативно-правових актів, які надавали більше повноважень та зобов'язань у природоохоронній сфері місцевим органам влади. Зокрема передбачалися: підготовка доповідей про екологічний стан відповідної території кожних чотири роки; ведення реєстру

місцевих підприємств-забруднювачів навколишнього середовища; написання та ухвалення планів дій щодо збереження місцевого біорізноманіття, управління відходами, енергетичних проектів тощо. Реалізація ж перелічених зобов'язань на практиці стримується через недостатній рівень фінансування та відсутність кадрів. Попри зазначені обов'язкові завдання, місцевим органам влади надали право власними рішеннями ініціювати окремі завдання, що стосуються екологічної сфери. Наприклад, ініціювати програми моніторингу екологічного стану території та запроваджувати на місцевому рівні екологічні податки для забезпечення фінансування заходів з охорони довкілля. «При цьому існує прецедент, коли у 2010 році Конституційний Суд країни визнав недійсним рішення органів місцевого самоуправління міста Плевлі про впровадження екологічного податку як таке, що не відповідає специфіці й потребам громади» [5, с. 15].

Таким чином використовуючи досвід децентралізації європейських країн найголовнішими передумовами запровадження сталого розвитку в Україні мають стати:

- укорінення у свідомості широких мас розуміння взаємозв'язку людини, людства, природи та збалансованого розвитку відкритих стаціонарних систем;
- усвідомлення людиною себе як суб'єкта глобального розвитку;
- формування на глобальному, міжнародному, державному та місцевому рівнях стратегій запровадження сталого розвитку;
- значне скорочення використання ресурсів;
- нові джерела фінансування (особливо для країн, що розвиваються) для підтримки перетворень у екологічній, соціальній, економічній та політичній сферах;
- організація документальної нормативно-правової бази;
- удосконалення існуючих та створення нових систем моніторингу ефективності впроваджених заходів;
- масове залучення людей до реалізації програм сталого розвитку;
- направлення наукових зусиль на опрацювання проблем та розробку практичних дій для запровадження у життя концепції сталого розвитку.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз показав, що разом з очікуваними бажаними результатами децентралізована система може створювати деякі перешкоди у питаннях регіонального управління, зокрема у аспектах, що вимагають загальнодержавного підходу. Тож необхідно зосередитися на однозначному розподілі функцій між інституціями різних рівнів влади, національному та місцевому розвитку установ, що координуватимуть діяльність.

Отже можемо зробити висновок, що сталий розвиток на сьогоднішній день є об'єктивною необхідністю сучасного суспільства і має запропонувати альтернативний до попереднього сценарій соціального, економічного та екологічного розвитку конкретних територій.

SUMMARY

This article highlights the main social, economic, environmental, institutional and legal frameworks and the preconditions for sustainable development in Ukraine, describes the international and national legal and regulatory frameworks and necessary conditions for the Ukrainian society transition to the principles of sustainable development at all levels of public life. Today it is necessary not only for bringing Ukrainian legislation closer to the European one, but also because of the anthropogenic pressure on the Ukrainian nature, which is approaching the limit of its ecological sustainability. In the article the implementation of the decentralization reform is considered as one of the ways of transition to sustainable development.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Инноватика государственного управления : прорыв в будущее. Материалы международной научно-практической конференции / Под общей редакцией В.Л.Романова. – М.: Изд-во «Проспект», 2006.

2. Коломицев А.О. Сталий розвиток економіки як умова подальшого зростання [Електронний ресурс] / А. О. Коломицев – Режим доступу: <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/148203/125-127.pdf?sequence=1>
3. Сталий розвиток суспільства: навчальний посібник / А. Садовенко, Л. Масловська, В. Середа, Т. Тимочко. – К.; 2011. – 392 с.
4. Проект Постанови про Концепцію переходу України до сталого розвитку / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5749&skl=5.
5. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. Б. Є. Патона. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. – 72 с.
6. Ткачук А., Дацишин М. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? / А. Ткачук, М. Дацишин — Київ, ІКЦ «Легальний статус», 2016 – 152 с.
7. Цілі сталого розвитку [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholitia>.
8. Гусев В. О., Мужилко О. О. Парадигма сталого інноваційного розвитку України / В. О. Гусев, О. О. Мужилко // Економіка та держава.– 2011. – №9. – С. 115–118.
9. Цілі сталого розвитку та їх адаптація для України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://sd4ua.org/shho-take-stalij-rozvitok/bazovi-dokumenti/>.
10. Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України від 21.12.2010 № 2818-VI / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

*Дослідження виконано в рамках НДР «Корпоративна соціально-екологічна відповідальність для сталого розвитку: партнерство стейкхолдерів реального, фінансового та державного секторів економіки» № державної реєстрації 0117U003933

Надійшла до редакції 5 вересня 2017 р.