

УДК 338. 2

**Деркач М. І.,**

*кандидат економічних наук, голова Комітету з питань бюджету Верховної Ради України, науковий співробітник кафедри міжнародних фінансів Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

## **РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ**

*У статті обґрунтовано роль місцевих органів влади у забезпеченні сталого розвитку країни, розглянуто найкращі приклади міжнародної практики реалізації локальних еколого-економічних і соціальних проєктів, визначені сучасні проблеми сталого розвитку міст України, вдосконалено методологічний підхід до впровадження регіональної програми сталого розвитку.*

**Ключові слова:** *сталий розвиток, стратегічний план розвитку міста, регіональна програма сталого розвитку*

*В статье обоснована роль местных органов власти при обеспечении устойчивого развития страны, рассмотрены лучшие примеры международной практики реализации локальных эколого-экономических и социальных проектов, определены современные проблемы устойчивого развития городов Украины, усовершенствован методологический подход к внедрению региональной программы устойчивого развития.*

**Ключевые слова:** *устойчивое развитие, стратегический план развития города, региональная программа устойчивого развития.*

*The role of local authorities in country sustainable development is argued, the best examples of international practice of local ecological, economical and social projects realization are investigated, the modern problems of Ukrainian cities sustainable development are determined, the methodical approach to regional program of sustainable development is improved in the article.*

**Key words:** *sustainable development, strategic plan of city development, regional program of sustainable development.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні світова спільнота визнала необхідність переходу усіх країн світу до моделі сталого розвитку, яка передбачає збалансування екологічної, економічної та соціальної складових розвитку. Наразі дієві універсальні механізми впровадження цієї концепції практично відсутні, а наявні успішні приклади носять безсистемний характер. Разом з тим, міжнародна практика демонструє виключне значення місцевої влади для вирішення більшості соціальних та екологічних питань, що ак-

туалізує дослідження ролі локальних урядів у процесі забезпечення сталого розвитку.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема сталого розвитку у цілому та ролі центральних і локальних урядів для його забезпечення зокрема присвячено низку фундаментальних та емпіричних досліджень як іноземних, так і вітчизняних фахівців, серед яких окремо слід відзначити праці Д. Медоуза, Г. Бундтланд, А. Бартлет, В. Томаса, Г. Дейлі, С. Шмидхейні, О. Тарасової, В. Данилова-Данильяна, Б. Гаврилішина, М. Згуровського. Проте лишається чимало невирішених питань у цій сфері, зокрема визначення дієвих механізмів забезпечення сталого розвитку, розробка підходів до впровадження цієї концепції на місцевому рівні.

**Мета і завдання дослідження** полягають у теоретичному обґрунтуванні ролі місцевих органів влади у забезпеченні сталого розвитку країни, аналізі найкращої міжнародної практики еколого-економічних проєктів, вдосконаленні методологічного підходу до впровадження регіональної програми сталого розвитку та визначенні сучасних проблем сталого розвитку міст України.

**Виклад основного матеріалу.** На європейській конференції зі сталого розвитку великих і малих міст в Ольберге (Данія) 27 травня 1994 року була прийнята “Хартія міст Європи за сталий розвиток” [1], або Ольборгська хартія. У цьому документі зазначається, що “оскільки жодне місто не схоже на інше, усі ми мусимо знайти свої власні шляхи сталого розвитку. В усіх напрямках місцевої політики слід базуватися на загальних принципах сталості та, враховуючи сильні сторони кожного конкретного міста, розробляти місцеві стратегії сталого розвитку”. У тому ж році в Манчестері (Велика Британія) відбувся Саміт з проблематики “Міста та сталий розвиток”, на якому обговорювалися напрями сталого розвитку міст у зв’язку із проблемами транспорту, подолання бідності, завданнями охорони здоров’я, зайнятстю, споживанням, фінансами і розподілом ресурсів. Внаслідок уваги світової спільноти до цієї проблематики з’явилася спеціальна програма “Сталий розвиток міст”, що підтримується Програмою ООН з населених пунктів ХАБІТАТ [2], у якій беруть участь близько 100 міст світу.

За визначенням ООН, стає місто – це місто, у якому досягнення у суспільному, економічному та фізичному розвитку постійні. Воно забезпечене природними копалинами, підтримує довготривалу безпеку мешканців, у тому числі й від природних катастроф. Сталий розвиток міста забезпечує його населення безпекою і високим рівнем життя при збереженні природного середовища, ресурсів і екологічної рівноваги усієї економічної й громадської діяльності городян [2].

Перехід до сталого розвитку регіону або міста вимагає розробки стратегічних установок, що враховували б характер світових і національних тенденцій, очікуваних змін у суспільному житті, технологічних укладах, економіці, політиці; природно-кліматичні умови на території; життєві

стандарти, технологічний, інтелектуальний і суспільний потенціал населення певної території, ресурсні можливості населення; стан місцевого довкілля. З цією метою здійснюється стратегічне планування розвитку міста або регіону, а також організується його виконання. В базисі стратегічного плану, відповідно до концепцій сталого розвитку має бути гуманітарно-екологічний імператив, тобто принцип збереження та відновлення довкілля для нормальної життєдіяльності людей.

В усіх містах світу, що йдуть шляхом сталого розвитку, прийнята практика розробки стратегічних планів, у яких визначається місія або бачення міста, загальна концепція розвитку усіх основних сфер життєдіяльності міста на середньо- або довгострокову перспективу. При цьому враховується специфіка загального стану міста.

Варто зазначити, що у світовій практиці вже існують успішні приклади міст [3], які мають стратегії сталого розвитку, зокрема, Оттава (Стратегія управління ростом “Оттава – 2020”), Канберра (План розвитку міста на 30 років, що включає Соціальний план, Територіальний план і План економічного розвитку), Мельбурн (Стратегічний план розвитку Мельбурна до 2030 року).

Серед прикладів реалізації проектів щодо забезпечення сталого розвитку у сфері довкілля, насамперед, потрібно зазначити Осло (Норвегія), що було визнано ООН “Сталим містом Європи” у 2003 році. В Осло протягом 90-х років ХХ ст. була реалізована програма зі зниження викидів твердих часток, двоокису сірки, свинцю, оксидів азоту в атмосферу, яка фінансувалася центральним урядом. Основним джерелом забруднення був інтенсивний автомобільний рух у місті. Дієвим шляхом розв’язання цієї проблеми став розвиток системи громадського транспорту – трамваїв, підземного транспорту, монорельсових електричних потягів. Для приватного автотранспорту була передбачена обов’язкова установка каталітичних допалювачів вихлопних газів.

Німеччина займає перше місце у світі з використанням енергії вітру та друге з використання сонячної енергії. У країні діє закон “Про поновлювану енергію”: за кожен кіловат-годину, що одержана за допомогою сонця чи вітру, уряд виплачує виробнику 48 центів, що суттєво перевищує ринкову ціну енергії за рахунок вугілля – 5 центів. Це стимулювало встановлення десятків тисяч вітрових та сонячних промислових установок. Уряд інвестує у сонячні водонагрівальні установки малої потужності: німецька родина, що придбає таку установку, одержує по 110 євро за кожен квадратний метр встановлених сонячних колекторів. На реалізацію цієї програми виділяються кошти з держбюджету за рахунок екологічного податку.

У Цюріху одержала розвиток ідея створення біржі сонячної енергії. Починаючи з травня 1997 року усі клієнти електростанції Цюріху змогли абонувати сонячну енергію замість електричної, забезпечивши, таким чином, шестикратну економію коштів і можливість зробити свій внесок у

підтримку екологічної енергетики. Цюріхська електростанція є посередником між постачальниками і клієнтами, закуповлює сонячну енергію і продає її клієнтам без додаткової націнки за змішаними цінами усіх поставок. Постачальники сонячної енергії будують свої установки та використовують їх у межах міста на вже забудованих площах на власний розсуд. За це електростанція гарантує збут сонячної енергії за твердими цінами терміном на 20 років.

У місті Раухалахти (Фінляндія) реалізовано проект, метою якого було об'єднання шляхів виробництва тепла та електрики на основі стандартних (вугілля, газ), а також нестандартних (торф, біомаси, промислові відходи) джерел. Проект було реалізовано у співробітництві з представниками целюлозно-паперової промисловості та іншими переробними галузями, а також місцевими органами влади. Встановлені фільтри на вихідних отворах підприємств сприяли скороченню викидів шкідливих речовин в атмосферу майже вдвічі. Проект підтвердив обґрунтованість використання як джерел тепла промислових відходів та відходів життєдіяльності міста.

У соціальній сфері одним із найуспішніших є пілотний проект із створення дитячих центрів у Великобританії. Такі центри пропонують свої послуги із денного догляду за дітьми, навчають батьків, активно беруть участь у шкільному житті дітей та залучають зацікавлених банків до вирішення питань підвищення якості освіти та виховання дітей.

У місті Ресіфе (Бразилія), населення якого становить 1,3 млн. мешканців, реалізовано проект із збору та утилізації твердих побутових відходів, який також сприяв зростанню зайнятості у місті. У цілі проекту входила зміна ставлення людей до довілля, організація сортування відходів на місцях, їх збір і подальша утилізація. Шляхом екологічного та гігієнічного навчання мешканців люди навчилися сортувати відходи, а також створило для деяких з них додаткові джерела надходжень.

У місті Ванкувер (Канада) місцеві органи управління надають своїм городянам широкі можливості щодо участі у прийнятті рішень з міського дизайну, соціальних програм тощо. Зокрема, застосовується практика надання грошових коштів людям для розробки та реалізації місцевих проєктів для вирішення проблем у районах їх мешкання.

Концепція забудови Берліна зосереджена на створенні “міста коротких шляхів” шляхом підвищення будівельної щільності до рівня традиційних європейських міст. Це вимагає “зворотної забудови” занадто широких автотрас з метою підвищення якості життєвого рівня та перебування у центрі міста. Завдяки об'єднанню в єдину мережу електрички, метро, трамваїв, автобусів і розширенню мережі маршрутів пасажирського транспорту стала можливою реалізація постанови берлінського Сенату, відповідно до якої 80% усіх пасажирських перевезень у центрі Берліна будуть здійснюватися муніципальним пасажирським транспортом, а 20% – автомобілями [4].

У Росії також активізувалася діяльність щодо сталого розвитку міст. Новосибірськ є одним із перших російських міст, яке не тільки розробило й прийняло стратегію сталого розвитку, але й з успіхом втілює її у життя. Ще у 2002 році керівництво міста представило громадськості проект Стратегічного плану сталого розвитку міста Новосибірська [5]. У цьому проекті не тільки традиційно представлені стратегічні цілі та завдання сталого розвитку міста до 2020 року, оцінки пріоритетів, основні підходи до досягнення поставлених цілей, але й чітко визначені роль і місце муніципальних органів і самодіяльного населення у реалізації плану стратегічного розвитку. Цей план, один із перших на території Росії, містив пропозиції щодо фінансового забезпечення сталого розвитку, а також дієвих механізмів його забезпечення.

Інші великі міста Росії також запропонували своє бачення сталого розвитку своїх територій, які переважно були представлені у Генеральних планах міст. Так, Генеральний план міста Казань [6] серед інших положень демонструє перспективні напрями сталого і безпечного розвитку міста, а також критерії демографічної сталості, екологічної безпеки, економічної та соціальної складових сталого розвитку.

Сьогодні, на жаль, в Україні організація життєдіяльності населення здійснюється без належного врахування екологічних чинників. Так, наприклад, у результаті стрімкого зростання великих українських міст у ХХ ст., створення та розміщення виробничих потужностей, впровадження інноваційних технологій, визначення умов роботи підприємств, розвитку транспортної та інженерної інфраструктури екологічно шкідливі та нерентабельні виробництва опинилися у центральних та наближених до них районах міста, стан природно-техногенного середовища міста характеризується високим рівнем забруднення її хімічними і радіоактивними речовинами, неконтрольованими електромагнітними полями, шумами. До початку ХХІ ст. більшість промислово розвинених міст України стали перед необхідністю вирішення складних екологічних проблем, зокрема забруднення повітря, питної води, утилізація відходів. Проте навіть сьогодні проблеми сталого розвитку міст не стоять на порядку денному як першочергові, не мають належної підтримки як з боку органів державної влади, так і бізнес-структур. Ще й досі стоїть питання розробки національної стратегії сталого розвитку України, прийняття відповідних законів, формування ясних уявлень влади про головні вектори розвитку кожного обласного центру, кожного регіону.

Разом з тим, в окремих містах України ведеться робота щодо розробки стратегічних планів сталого розвитку. Так, в Одесі головний вектор сталого розвитку представлений рекреаційно-туристичною складовою, націленістю на перехід до постіндустріальної перспективи. На першому етапі плану сталого розвитку Одеси передбачається розвиток інститутів громадянського суспільства, а саме, створення Громадської ради Одеси і

муниципального утворення; максимальне використання геополітичних та гео економічних переваг міста; додержання принципів екологічної безпеки і соціального добробуту одеситів; здійснення нової кадрової політики; підвищення освітнього рівня державних і муніципальних службовців; використання потужного культурного і наукового спадку; відродження інтелектуального потенціалу міста; створення гідних умов життєдіяльності для молодих, талановитих людей. Другим кроком має стати розробка механізмів ефективного розвитку різних сфер життєдіяльності міста – житлово-комунального господарства, транспортної системи, паливно-енергетичного комплексу тощо. Наступною логічною ланкою є реалізація стратегічних проектів розвитку міста, зокрема “Екомісто”, поквартальна реконструкція, відродження морського берегового сполучення “морські трамвайчики” тощо. При розробці стратегічного плану сталого розвитку Одеси багато уваги відведено представленню механізмів його реалізації. Це й створення Екологічної ради міста, прийняття Екологічного кодексу Одеси, регулярне проведення екоаудитів промислових підприємств, проведення їх екопаспортизації, відкриття для громади екологічного документообігу. Також є пропозиції щодо реалізації концепції “економіки творчості”, створення міської опікунської ради, міського центру освіти і досліджень сталого розвитку [7].

Іншим прикладом може стати Стратегія регіонального розвитку міста Севастополя на період до 2015 року [8], в основу якої покладені заходи Програми сталого розвитку міста Севастополя на період до 2015 року, що була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1017 від 27. 07. 2006. З метою сталого розвитку Севастополя міська державна адміністрація виділила пріоритетні стратегічні напрями економічного розвитку міста:

- розвиток промислового комплексу міста з пріоритетом розвитку суднобудування і судноремонту, підприємств переробної та рибної галузі;
- розвиток агропромислового комплексу міста з пріоритетом розвитку виноградарства і виноробства;
- екологічне оздоровлення, забезпечення збереження унікальної флори та фауни регіону, забезпечення міста якісною питною водою;
- розвиток житлово-комунального господарства і транспортної інфраструктури;
- розвиток гуманітарної та соціально-культурної сфери;
- розвиток туристичної інфраструктури.

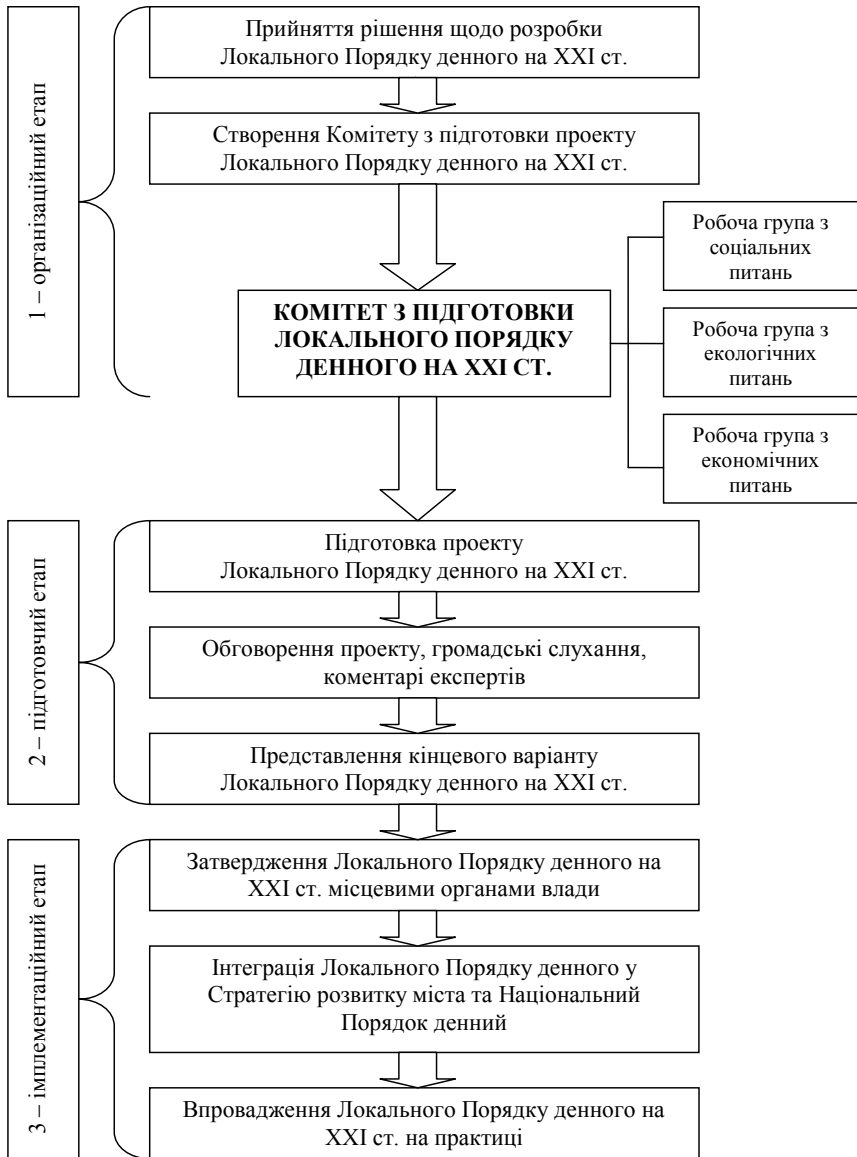
У 2010 році проект Стратегії розвитку міста Дніпропетровська до 2025 року [9] був оприлюднений з метою обговорення й вдосконалення. Варто зазначити, що цей проект переважно стосується економічної складової розвитку, створення сприятливого інвестиційного потенціалу, підвищення конкурентоспроможності регіону. Передбачається, що фінансування реалізації цієї стратегії буде здійснюватися виключно за рахунок позабюджетних коштів.

На наш погляд, основною проблемою забезпечення сталого розвитку міст України є відсутність комплексного, системного державного підходу до її вирішення. Як зазначалося, усі зусилля у цьому напрямі носять безсистемний, хаотичний характер. Іншою проблемою є недостатність знань, інформаційної підтримки у цій галузі. Інколи посадовцям, чиновникам, представникам центральних і місцевих органів влади навіть бракує належного розуміння основних принципів і критеріїв сталого розвитку, правильного трактування цього терміна. Це, своєю чергою, тягне за собою неправильну розстановку пріоритетів розвитку.

Розробка стратегії міста на принципах сталого розвитку, інтегруючи економічні, соціальні та екологічні цілі та завдання міської громадськості, пропонує комплексні та компромісні розв'язання міських проблем. У межах стратегій сталого розвитку на міському рівні вирішуються проблеми у різних галузях і сферах діяльності, окремих районах. Розвиток територій держави насамперед мусить відповідати інтересам їх громад, які повинні стати домінантою розвитку не тільки міст і регіонів, але й усієї економіки країни. Систему взаємин між різними рівнями влади, між владою, бізнес-структурами і громадськістю варто будувати на основі партнерства.

Отже, роль місцевих органів влади на шляху до сталого розвитку полягає у визначенні пріоритетних видів діяльності, найактуальніших завдань, найважливіших заходів для кожної конкретної території, у організації своєї діяльності, у пошуку необхідних ресурсів та фінансування. На наш погляд, в Україні доцільно активізувати роботу з розробки та впровадження стратегічних планів забезпечення сталого розвитку міст і регіонів, виходячи з місцевих потреб та умов, на основі запропонованого підходу (рис. 1). З рисунку 1 видно, що впровадження регіональної програми сталого розвитку доцільно проводити у три етапи. На першому – організаційному етапі – важливим є усвідомлення громадськістю, владою, бізнес-структурами необхідності забезпечення сталого розвитку регіону та свідоме прийняття відповідних рішень. Як правило, на цьому етапі активізується діяльність громадських організацій та рухів, розгортається широка інформаційна компанія, піднімаються дискусії у наукових колах. Ці дії мусять бути підтриманими з боку місцевих органів влади та призвести до створення Комітету з підготовки Локального порядку денного на ХХІ ст. – основного документа, відповідно до якого забезпечуватиметься сталий розвиток цієї території. Оскільки сталий розвиток передбачає гармонійне і збалансоване поєднання соціальної, екологічної та економічної складової, то варто у складі Комітету сформувати три робочі групи з відповідних питань. Таких груп може бути й більше, залежно від глибини проблем регіону у тій чи іншій сфері, а також пріоритетів подальшого розвитку цієї території.





**Рис. 1. Впровадження регіональної програми сталого розвитку**



Наступним етапом є безпосередня підготовка Локального Порядку денного на XXI ст. до прийняття. На цьому етапі робочими групами Комітету готується проект документа, узгоджуються і узагальнюються локальні цілі, визначаються пріоритети сталого розвитку території, враховуються пропозиції та рекомендації науковців, експертів, громадськості. Результатом підготовчого етапу мусить стати кінцевий (узгоджений та доопрацьований Комітетом) варіант Локального Порядку денного на XXI ст.

Третій – імплементаційний етап – передбачає затвердження Локального Порядку місцевими органами влади та безпосереднє впровадження положень прийнятого документа на практиці. Щоправда цьому має передувати його інтеграція до Національного Порядку денного на XXI ст., а також до стратегії розвитку цієї території.

**Висновки.** Принципових заперечень щодо необхідності забезпечення соціально орієнтованої екологобезпечної ефективної економіки ані з боку науки, ані з боку громадськості, ані бізнес структур немає. Проте більшість дискусій присвячених цьому питанню переважно зосереджено навколо розробки концептуальних підходів, визначення принципів, теоретичного обґрунтування сталого розвитку. І зовсім мало уваги приділяється інструментарію та механізмам його забезпечення. Насамперед, це пов'язано із тим, що цей процес вимагає дуже суттєвих витрат національних та місцевих урядів, бізнес-структур, громадян. Отже, вважаємо вкрай необхідним на усіх етапах впровадження регіональної стратегії сталого розвитку визнати першочерговість завдання пошуку дієвих інструментів і оптимальних механізмів забезпечення сталого розвитку. Необхідними умовами сталого розвитку держави є залучення усіх рівнів державної влади, соціальних та економічних груп до визначення та здійснення екологічної та соціальної політики, співробітництво органів державного регулювання та громадськості, зацікавлених організацій та установ при визначенні екологічної, соціальної, економічної регіональної політики, при формуванні Локальних програм зі сталого розвитку, а також при розробці дієвих механізмів фінансування цього процесу.

### Література:

1. Хартия "Города Европы на пути к устойчивому развитию". – Дания, Ольборг. – 27 мая. – 1994: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sustainable-cities-net.org.ua/publicationshow.php?id=59>.
2. ООН-ХАБИТАТ – Програма ООН по розвитку населених пунктів: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/ga/habitat/>.
3. Успешные истории. – Комиссия ООН по устойчивому развитию: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/ga/habitat/>.
4. Концепция устойчивого развития: [електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.curs.kz/konceptcia\\_ustoiichivogo\\_rasvitia/](http://www.curs.kz/konceptcia_ustoiichivogo_rasvitia/).

5. Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска. Проект, 2002. – 188 с.
6. Генеральный план города Казани до 2050 года: [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tatre.ru/spravka/genplan/index.html?doc=1>
7. Стратегический план устойчивого развития Одессы был выверен НАН Украины. – 01. 06. 2009: [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prichernomorie.com.ua/print/?cv=2&id=363>.
8. Стратегия регионального развития города Севастополя на период до 2015 года: [электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://sev.gov.ua/gorsovet/rewen/vises/p\\_1\\_at1187\\_id1820/](http://sev.gov.ua/gorsovet/rewen/vises/p_1_at1187_id1820/).
9. Осенью общественности будет презентована Стратегия экономического развития региона. – 4 червня. – 2010.: [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gorod.dp.ua/news/news.php?id=54820>.