

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ

Голян В.А.,  
Сакаль О.В.,  
Каленська О.В.

**Предмет дослідження** – теоретико-методологічні аспекти і практичні заходи щодо управління природними ресурсами та природокористуванням в контексті децентралізації влади в Україні.

**Мета дослідження** обумовлена необхідністю розвитку теоретико-методологічних засад і розробка практичних рекомендацій щодо управління економічними відносинами стосовно природокористування з врахуванням перспектив і результатів ключової реформи в Україні.

**Метод, методологія проведення роботи.** Теоретичною основою дослідження є положення економічної теорії та економіки природокористування, методологічну основу дослідження складає сукупність загальнонаукових і спеціальних методів.

**Результати роботи:** проаналізовано сутність і форми децентралізації влади, визначено особливості децентралізації управління природними ресурсами та природокористуванням, обґрунтовано перспективні джерела фінансових ресурсів місцевих громад у результаті децентралізації влади в Україні.

**Галузь застосування результатів.** Результати дослідження дають наукове обґрунтування управлінських рішень щодо природних ресурсів і природокористування в умовах децентралізації влади в Україні адміністраторами, представниками органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськими організаціями.

**Висновки.** Управління природними ресурсами і природокористуванням потребує оптимального співвідношення централізації та децентралізації владних повноважень, прав й обов'язків, який забезпечить сталі природокористування. Децентралізація управління природними ресурсами і природокористуванням в Україні обумовлює пошук належних джерел фінансового забезпечення територіальних громад.

**Ключові слова:** децентралізація, управління природними ресурсами, природокористування, плата за землю, місцеві громади.

## ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Голян В.А.,  
Сакаль О.В.,  
Каленская О.В.

**Предмет исследования** – теоретико-методологические аспекты и практические меры по управлению природными ресурсами и природопользованием в контексте децентрализации власти в Украине.

**Цель исследования** обусловлена необходимостью развития теоретико-методологических основ и разработки практических рекомендаций по управлению экономическими отношениями относительно природопользования с учетом перспектив и результатов ключевой реформы в Украине.

**Метод, методология проведения работы.** Теоретической основой исследования являются положения экономической теории и экономики природопользования, методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных и специальных методов.

**Результаты работы:** проанализировано сущность и формы децентрализации власти, определено особенности децентрализации управления природными ресурсами и природопользованием, обоснованно перспективные источники финансовых ресурсов местных общин в результате децентрализации власти в Украине.

**Область применения результатов.** Результаты исследования дают научное обоснование управленческих решений относительно природных ресурсов и природопользования в условиях децентрализации власти в Украине администраторами, представителями органов государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями.

**Выводы.** Управления природными ресурсами и природопользованием требует оптимального соотношения централизации и децентрализации властных полномочий, прав и обязанностей, которое обеспечит устойчивое природопользование. Децентрализация управления природными ресурсами и природопользованием в Украине обуславливает поиск надлежащих источников финансового обеспечения территориальных общин.

**Ключевые слова:** децентрализация, управления природными ресурсами, природопользование, плата за землю, местные общины.

## SPECIFICS OF DECENTRALIZATION PROCESS IN THE ADMINISTRATION SYSTEM OF NATURAL RESOURCES AND NATURE USE

Golyan V.A.,  
Sakal O.V.,  
Kalenska O.V.

**Subject of research** – theoretical and methodological aspects and practical measures administration of natural resources and nature use in the context of power decentralization in Ukraine.

**Purpose of the research** caused by the necessity of theoretical and methodological foundations and development of practical recommendations for administration of economic relations concerning of nature use according the prospects and results of key reforms in Ukraine.

**Method, methodology of work.** Theoretical basis of research is the position of economic theory and environmental economics, methodological basis of the research is a set of general scientific and special methods.

**Results of the research:** essence and forms of power decentralization are analyzed, features of decentralization of administration of natural resources and nature use are identified, prospective source of financial resources of local communities as a result of the power decentralization in Ukraine are grounded.

**Practical implications.** Results of research provide scientific justification of administrative decisions concerning of natural resources and nature use in conditions of power decentralization in Ukraine by administrators, members of state and local governments, non-governmental organizations.

**Conclusions.** Administration of natural resources and nature use requires optimal balance of centralization and decentralization of powers, rights and responsibilities that will ensure sustainable nature use. Decentralization of administration of natural resources and nature use in Ukraine determines research of relevant sources of financial support of local communities.

**Key words:** decentralization, administration of natural resource, nature use, land tax, local communities.

**Актуальність дослідження.** Пошук консенсусу й балансу, оптимального співвідношення централізації й децентралізації державної влади у громадянському суспільстві активізується з 1980-х років, що обумовлено усвідомленням негативних наслідків занадто жорсткої централізації або абсолютної місцевої автономії і потребою у формуванні кращої системи співпраці між національними, регіональними та місцевими центрами прийняття рішень. Якщо процес централізації управління відбувається на певному етапі розвитку суспільства у відповідь на потребу в національній єдності, то децентралізація обумовлюється необхідністю різноманітності форм управління і концентрації владних повноважень.

У новітній період політика децентралізації влади стала елементом ініціатив на підтримку розвитку сільських районів. За своєю суттю децентралізація – передача частини повноважень центрального уряду або регіональних органів влади місцевим інституціям. Децентралізація розглядається також як засіб визначення участі громадян в управлінні суспільною власністю. Як форми концентрації державної влади централізація і децентралізація функціонують у різних політичних системах. Однак на сьогодні місцевий рівень перестає бути точкою реалізації політики в галузі розвитку, визначеної зовнішніми суб'єктами управління, місцевим громадам надається право визначати власний напрям розвитку, а також забезпечувати його реалізацію.

В Україні триває процес децентралізації влади, який передбачає формування спроможних громад та забезпечення ефективного самоврядування. Реформування централі влади передбачає низку змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Децентралізація прийняття управлінських рішень щодо природних ресурсів на локальний рівень передбачає власність громад на ресурси, а також відповідні доходи від володіння, розпорядження і користування ними. Зазначене покликане стати передумовою насамперед фінансової стійкості та забезпеченості територіальних громад.

**Ступінь дослідження даної проблеми вченими.** Проблема побудови децентралізованого державного управління висвітлена у працях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, практиків-управлінців і політиків, зокрема, А. Бондаренко, О. Бориславської, В. Борденюка, Ю. Ганушака, О. Дроздовської, В. Матвієнко, А. Бретона, Б. Баррета, М. Портера та інших. Децентралізація державного управління є однією з важливих об'єктів уваги Світового банку і ООН, що також відображено у їх численних публікаціях [3; 5; 7]. Слід відзначити, що питанням управління природними ресурсами в умовах децентралізації влади в Україні присвячено дослідження вчених Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України» [4].

**Предмет дослідження** – сукупність теоретичних і методичних аспектів та практичних заходів щодо управління природними ресурсами та природокористуванням в контексті децентралізації влади в Україні. Об'єкт дослідження – процеси використання природних ресурсів, зокрема земель, як економічні відносини в умовах децентралізації влади в Україні.

**Мета дослідження** – розвиток теоретико-методологічних засад і розробка практичних рекомендацій щодо управління природними ресурсами та природокористуванням в контексті децентралізації влади в Україні. Зазначене обумовило виконання таких **завдань**: визначити сутність процесу децентралізації, а також проаналізувати форми децентралізації управління природними ресурсами і природокористуванням; дослідити особливості і місію децентралізації влади в Україні щодо природних ресурсів; обґрунтувати висновки і рекомендації щодо джерел фінансового забезпечення територіальних громад як власників природних ресурсів.

**Методи дослідження:** Теоретичною основою дослідження є положення економічної теорії, економіки природокористування, теорії сталого розвитку, інституційного аналізу. Методологічну основу дослідження складає сукупність таких загальнонаукових і спеціальних методів, використаних для досягнення мети роботи, зокрема, системний підхід, діалектичний метод пізнання та порівняльно-правовий аналіз, історичний підхід, метод причинно-наслідкових зв'язків, економіко-статистичні методи.

**Постановка проблеми.** Не зважаючи на значну увагу науковців, адміністраторів, політиків і широкого загалу в цілому до децентралізації влади в Україні протягом останніх років, існують окремі аспекти процесу децентралізації в системі управління природними ресурсами та природокористуванням, які залишаються мало дослідженими і потребують як теоретико-методологічного підґрунтя, так і практичних рекомендацій.

**Результати дослідження.** У результаті ретроспективного аналізу процесу децентралізації управління, узагальнюючи базові визначення сутності цього поняття, децентралізацію визначено як передачу частини повноважень центрального уряду регіональним або місцевим органам влади.

Виявлена новітня тенденція децентралізації в управлінні загалом і в системі управління природними ресурсами та природокористуванням зокрема, свідчить про те, що місцевий рівень перестає бути лише точкою і суб'єктом реалізації управлінських рішень, прийнятих зовнішніми суб'єктами. Місцеві суб'єкти уповноважені приймати управлінські рішення, самостійно обирають напрям розвитку, а також механізми і засоби їх реалізації.

Ефективність децентралізації обумовлюється тим, що менш централізоване прийняття рішень забезпечить високу ефективність національних державних інституцій, оскільки місцеві органи влади і місцева громада більш компетентні в управлінні власністю та вирішенні завдань локального характеру.

Децентралізація сприяє подоланню такої глобальної проблеми як бідність, що призведена регіональними диспропорціями розвитку, оскільки забезпечує концентрацію уваги на місцевих соціально-економічних чинниках, сприяючи регіональному розвитку шляхом співпраці між урядом і громадськістю.

Виділяють три основні тенденції в управлінні, пов'язані з переходом до децентралізації влади на етапах суспільного розвитку у XX столітті, які вважаємо чинниками децентралізації [7]:

- поява нового розподілу обов'язків між національними, регіональними та місцевими рівнями влади у межах процесу деконцентрації (початкова і обмежена форма децентралізації);
- розмежування державної та економічної лібералізації, які сприяють новій хвилі децентралізації через деволоцію;
- розширення участі органів місцевої влади та громадянського суспільства в управлінні через нові форми участі, консультації та партнерство.

За результатами дослідження процесу прийняття рішень у системі управління природними ресурсами та природокористуванням, їх наслідків встановлено залежність між рівнем централізації та ефективністю управлінських рішень. Менш централізоване прийняття рішень забезпечує більшу ефективність національних державних інститутів, а також більшу компетентність в управлінні на відповідному управлінському рівні й території місцевих органів влади і громадянського суспільства.

Стандартної моделі децентралізації не існує, форма децентралізації залежить від основних цілей і завдань, а також організаційної структури й механізмів реалізації. Відповідно до цього можливі різні форми децентралізації в системі управління природними ресурсами та природокористуванням (рис. 1). Саме такі форми децентралізації в системі управління природними ресурсами та природокористуванням пропонується покласти в основу розробки аналогічних форм і моделей системи управління природними ресурсами (земельними, водними, лісовими) в умовах децентралізації влади в Україні. Форми децентралізації відрізняються характеристиками, політичними наслідками, до яких вони призводять та умовами досягнення успіху.

Так, у випадку процесу деконцентрації центральний уряд розосереджує ряд своїх функцій, таких як планування і фінансування, серед своїх регіональних представництв, зберігаючи за собою загальний контроль. Деконцентрація – це, перш за все, адміністративний захід, при реалізації якого право прийняття управлінського рішення залишається за центральними органами державної влади.



**Рисунок 1. Форми децентралізації в системі управління природними ресурсами та природокористуванням**  
Складено за [3; 6]

У процесі деволуції центральний уряд делегує деякі повноваження і функції на нижчі управлінські рівні. Основною метою при цьому є зближення уряду з населенням і підвищення транспарентності та підзвітності управління. Органи місцевої влади при цьому діють в загальних політичних рамках, встановлених центральним урядом, однак зберігають автономію щодо реалізації своїх функцій. Процес децентралізації функцій між центральним урядом і органами місцевої влади достатньо складний. Він охоплює аспекти фінансів, адміністрації, контролю, регулювання, звітності та підзвітності, які фактично є елементами взаємовідносин між різними рівнями управління.

Адміністративна деконцентрація влади стала першою з основних тенденцій у розвитку децентралізації. На цьому етапі децентралізації у формі деконцентрації профільні (галузеві) органи державної влади передати свої функції і повноваження своїм представництвам на регіональний та/або місцевий рівень. Це обмежена форма децентралізації, яка полягає у децентралізації компетенції між органами державної влади центрального рівня та їх регіональними і місцевими підрозділами (представництвами). Деконцентрація означає, що прийняття управлінських рішень відбувається центральним органом державної влади, на інші управлінські рівні передається тільки реалізація рішень. В окремих випадках центральний орган державної влади може делегувати прийняття управлінського рішення на нижчий рівень щодо менш важливих питань. Процес деконцентрації влади відбувається шляхом переміщення частини персоналу центрального органу державної влади на місця, або делегуванням деяких обов'язків регіональним або місцевим органам влади, зберігаючи адміністративний контроль над рішеннями, прийнятими на місцевому рівні [7].

У сільському господарстві та з метою розвитку сільських територій основним методом державного впливу протягом 1960–70-х років впровадження комплексних проектів розвитку сільських районів. Такі проекти характеризувалися високим ступенем державного втручання і обмеженою делегацією повноважень напівдержавним органам влади з чітко визначеними функціями щодо маркетингу, фінансово-кредитного забезпечення, технічної інфраструктури. Метод не виправдав себе через незадовільний управлінський вплив на техніко-економічні параметри проектів. Централізований стиль управління виявився не в змозі мобілізувати населення сільських районів, оскільки його цілі не завжди відповідають пріоритетам сільського населення, і як частина довгострокових планів, несумісні з потребами сільськогосподарських товаровиробників [3; 6].

Недоліки централізованих форм державного впливу та його реалізації, обмеженість деконцентрації, розвиток економічних теорій вільного ринку, структурної перебудови і макроекономічної стабілізації, обумовили трансформацію державної влади в напрямку реальної децентралізації через деволуцію.

У 80-ті роки – інтенсивніше в 90-х роках ХХ століття уряди намагалися подолати недоліки деконцентрації шляхом передачі повноважень щодо прийняття управлінських рішень не представництвам центральних органів влади на місцевих рівнях або напівавтономним інституціям, а виборним посадовим особам місцевої юрисдикції та організаціям громадянського суспільства. Децентралізація за такого підходу до управління передбачала передачу функцій, ресурсів і повноваження щодо прийняття рішень на місця.

Розглядаючи деконцентрацію як форму і тенденцію у розвитку децентралізації, можемо стверджувати, що її сутністю є перехід від адміністративної децентралізації до політичної децентралізації. Політична децентралізація передбачає наявність у субнаціональних юрисдикцій незалежних джерел доходів, їх керівництво обирається загальним голосуванням. З іншого боку, адміністративна децентралізація означає, що децентралізована юрисдикція залишається під контролем держави, її керівництво, як правило, призначається і не має достатнього рівня автономії у використанні своїх ресурсів. Адміністративна децентралізація – це швидше деконцентрація, політична децентралізація передбачає реальну передачу повноважень.

Іншими словами, передача функцій і ресурсів між різними рівнями державної влади (деконцентрація), стає більш значущим з передачею повноважень щодо прийняття рішень і ресурсів центрального уряду місцевим представникам громадянського суспільства. Основні характерні риси деволуції державної влади [7]:

- створення нових субнаціональних юрисдикцій на регіональному чи місцевому рівні;
- загальні вибори представників у субнаціональні юрисдикції;
- передача управлінських функцій і повноважень з достатніми на їх реалізацію фінансовими ресурсами субнаціональним юрисдикціям;
- ліквідація наглядової ролі представників державної влади та адміністративного контролю і контролю бюджетів.

Суспільна потреба в децентралізації влади історично посилювалася у зв'язку з інтенсивним і нерациональним використанням природних ресурсів. У природокористуванні децентралізація проявилася як передача владних повноважень проміжним структурам, які функціонують відповідно до принципу субсидіарності. Децентралізація влади у природокористуванні розглядається як базис для планування та управління природними ресурсами, оскільки забезпечує врахування як місцевих, так і загальнонаціональних інтересів.

Процес децентралізації передбачає, що децентралізовані інституції, місцеві представництва центрального уряду, або місцевих приватних, і громадських організацій (підприємців, фермерів, асоціацій тощо), мають бути забезпечені належними повноваженнями розробки політики і прийняття управлінських рішень. Принцип субсидіарності становить основу децентралізації. Субсидіарність у цьому контексті означає, що управлінські рішення приймаються власником природних ресурсів – місцевою громадою, або від імені місцевого населення, за умови локальної дії такого рішення – контроль і відповідальність за його результати лежать на місцевій громаді.

Світові тенденції політичної децентралізації для реалізації проектів сталого розвитку демонструють ефективність розвитку сільських районів на основі невеликих проектів за ініціативи сільського населення і різним ступенем відповідальності. Такий підхід забезпечує більш реалістичні управлінські рішення з високою ймовірністю сталого розвитку [7].

Деволуція влади як етап розвитку децентралізації свідчить про розуміння спільності інтересів на регіональному і місцевому рівнях, а також бажання громадян брати участь в управлінні. Достатній рівень координації та узгодженість дій щодо управління субнаціональними юрисдикціями сприяли становленню цієї форми децентралізації як основного напрямку економічного розвитку і формуванню найбільш ефективних адміністраторів суспільної власності.

Делегація називають найбільш перспективною, однак мало розвиненою формою децентралізації. Вона включає в себе передачу повноважень місцевій інституції, з широкою автономією і представницьким статусом. Ця форма децентралізації потребує належних механізмів й інститутів участі населення у процесі прийняття рішень, обумовлюючи підзвітність державних службовців і виборних посадових осіб громадянам. Делегація сприяє пошуку нових форм об'єднання або партнерства між місцевими інституціями. Партнерство в рамках делегації як форми децентралізації набуває поширення у механізмах розвитку сільських районів і місцевих громад. За такого підходу, крім державних установ з їх новими функціями в процес прийняття рішень та звітності повинні бути включені інші місцеві інституції (професійні чи представницькі організації, приватний сектор та інші неурядові організації) [6; 7].

Децентралізація влади на сьогодні передбачає спеціалізацію різних рівнів влади у виконанні конкретних завдань. Управління просторовою спеціалізацією становить нові завдання децентралізації, сприяючи інтеграції місцевих рівнів влади та солідарності їх повноважень, з іншого боку, диференціація управлінських рівнів оптимізує розвиток регіонів через їх економічну діяльність, планування, стале природокористування [7].

Децентралізації є ефективним підходом до вирішення екологічних проблем, зокрема на локальному рівні. Однак, децентралізація влади не є достатньою підставою, щоб вважати, що всі функції управління природними ресурсами і природокористуванням повинні реалізовуватися децентралізовано на локальному рівні.

Для належного вирішення завдань управління природними ресурсами і природокористуванням необхідно їх розмежувати на такі, що стосуються кожного окремого власника ресурсу або природокористувача, і вирішення яких потребує колективної участі шляхом переговорів між приватними або громадськими організаціями, або ж прямого втручання держави в особі центрального уряду.

Передача відповідальності центральних органів державної влади за виконання певних функцій щодо природних ресурсів і природокористування інституціям місцевого рівня зумовлює необхідність у формуванні нових сталих джерел місцевих доходів.

Забезпечення належного рівня адміністрування природних ресурсів і природокористування є складним завданням для органів влади на місцях, які, як правило, мають в своєму розпорядженні, на відміну від центральних органів влади, обмежену податкову базу. Податки на нерухомість часто вважаються міськими податками через концентрацію у міських населених пунктах об'єктів нерухомості, відмінних від земельних ділянок, але вони можуть мати надзвичайно важливе значення для сільських громад. Оподаткування сільськогосподарських земель і виробництва може стати важливим джерелом «власних» податкових надходжень місцевих громад [3].

Основними причинами децентралізації державного сектора полягає у необхідності підвищення його загальної ефективності та дієвості шляхом надання місцевим органам влади можливості підвищення оперативності, підзвітності та ефективності адміністрування. Децентралізація є важливим елементом забезпечення активної і суттєвої ролі місцевих органів влади у процесі локального управління.

Децентралізація повноважень повинна супроводжуватися надходженням доходів для належного фінансування функцій управління. Необхідним є баланс джерел доходів – які з них повинні знаходитися у винятковому розпорядженні органів місцевої влади, а які – надходити у центральний бюджет. Доходи у вигляді міжурядових трансфертів відіграють істотну роль у бюджеті місцевих громад у більшості країн світу. Але для забезпечення реальної місцевої фіскальної автономії необхідно, щоб значна частка загальних надходжень вважалася «власними доходами», тобто були під місцевим контролем. Місцеві податки являють собою один з важливих джерел надходження доходів, генерованих всередині регіону [3].

Оподаткування нерухомості (у частині плати за землю і орендної плати) – ефективний місцевий податок, оскільки об'єкт власності зафіксовано в межах юрисдикції конкретного органу місцевої влади. Тільки деякі податки характеризуються такими ж перевагами в контексті передбачуваності і стабільності доходу, як податок на нерухомість. Ухилення від сплати податку на нерухомість досить ускладнене, оскільки власність як об'єкт оподаткування є також майном, на яке може бути звернено стягнення для забезпечення збору податку. Більше того, сільські громади, як правило, мають обмежений доступ до інших податкових баз. Тобто, оподаткування землі і нерухомості сільськогосподарських підприємств та інших суб'єктів господарювання у сільській місцевості може стати важливим джерелом надходжень до бюджету місцевих громад [3].

Для розширення фіскальної автономії місцевих громад їм повинно бути надано право встановлення масштабів податкової бази і величини податкових ставок. Небагато країн, що розвиваються, забезпечують місцевим громадам широкі повноваження у цій галузі. Якщо органам місцевої влади не делеговано повноважень щодо встановлення ставок податків, відбувається зниження ефективності місцевої податкової

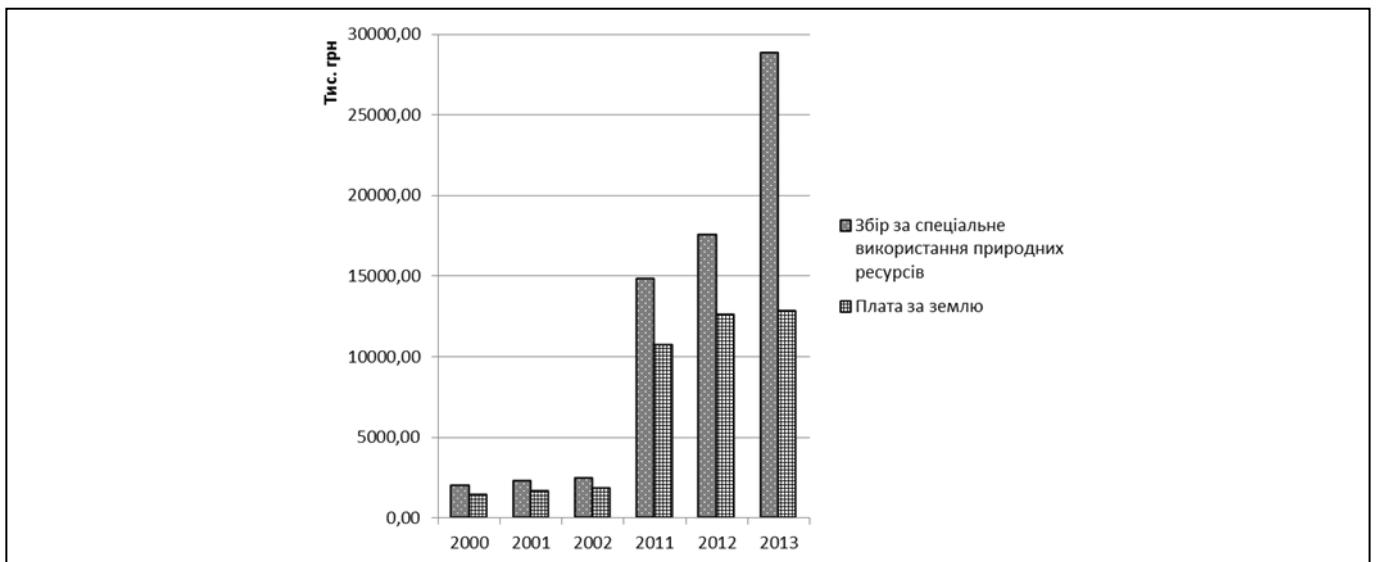
політики і повнота відповідальності перед місцевими платниками податків. У багатьох країнах, що розвиваються, рівень доходів від оподаткування нерухомості досить низький, що частково пояснюється неналежним адмініструванням податку. Центральний уряд в особі уповноважених податкових органів не приділятимуть належної уваги податку, якщо виконує тільки функцію податкового адміністратора, перераховуючи податкові надходження місцевим громадам. Відтак для того, щоб місцева громада була реальним бенефіціарієм вигод від володіння і користування природними ресурсами, уповноважені органи місцевої влади повинні відігравати провідну роль у системі оподаткування нерухомості [3].

Трансформація відносин власності є основною ланкою ринкових реформ у постсоціалістичних країнах. Сьогодні така реформа полягає у децентралізації влади. Існують ключові проблеми, які обмежують реформу вже традиційної державної системи володіння природними ресурсами. У «Порядку денному на XXI століття», прийнятому на конференції Організації Об'єднаних Націй (ООН) в Ріо-де-Жанейро (1992 р.), у розділі 10 визнається, що «...необхідно забезпечити таке розміщення земель між користувачами, яке дає найбільші сталі вигоди, і сприяти переходу до сталого та інтегрованого менеджменту земельних ресурсів. При цьому треба враховувати екологічні, соціальні та економічні аспекти. Також не забувати серед інших проблем заповідні території, права приватної власності, права місцевих жителів, їх громад...» [5].

Мотивація та форми децентралізації в системі управління природними ресурсами та природокористуванням покликані врахувати особливості управління природними ресурсами (земельними, водними, лісовими) і природокористуванням у цілому на місцевому рівні у контексті підвищення добробуту місцевих громад та забезпечити: усвідомлення прав місцевих жителів, делегування їм (їх представникам) функцій управління; посилення участі зацікавлених осіб; стабілізація чисельності сільського населення; підвищення ефективності господарської діяльності на сільських територіях.

Децентралізацію в Україні визначено як передачу значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування [1]. Задекларована суть перетворень, що пропонує реформа децентралізації влади [1]: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування виконуватимуть притаманні їм функції, органи місцевого самоврядування різних рівнів будуть наділені повноваженнями і відповідними їм ресурсами, а виборність органів місцевого самоврядування у громаді, районі й області забезпечить представництво інтересів місцевих жителів і відповідальність за результати діяльності.

В Україні основним природно-ресурсним платежем, а отже, і одним із джерел добробуту місцевих громад як власників природних ресурсів, залишається плата за землю. Плата за землю займає найбільшу питому вагу в структурі надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України – біля 44 % у 2013 р. (рис. 2).

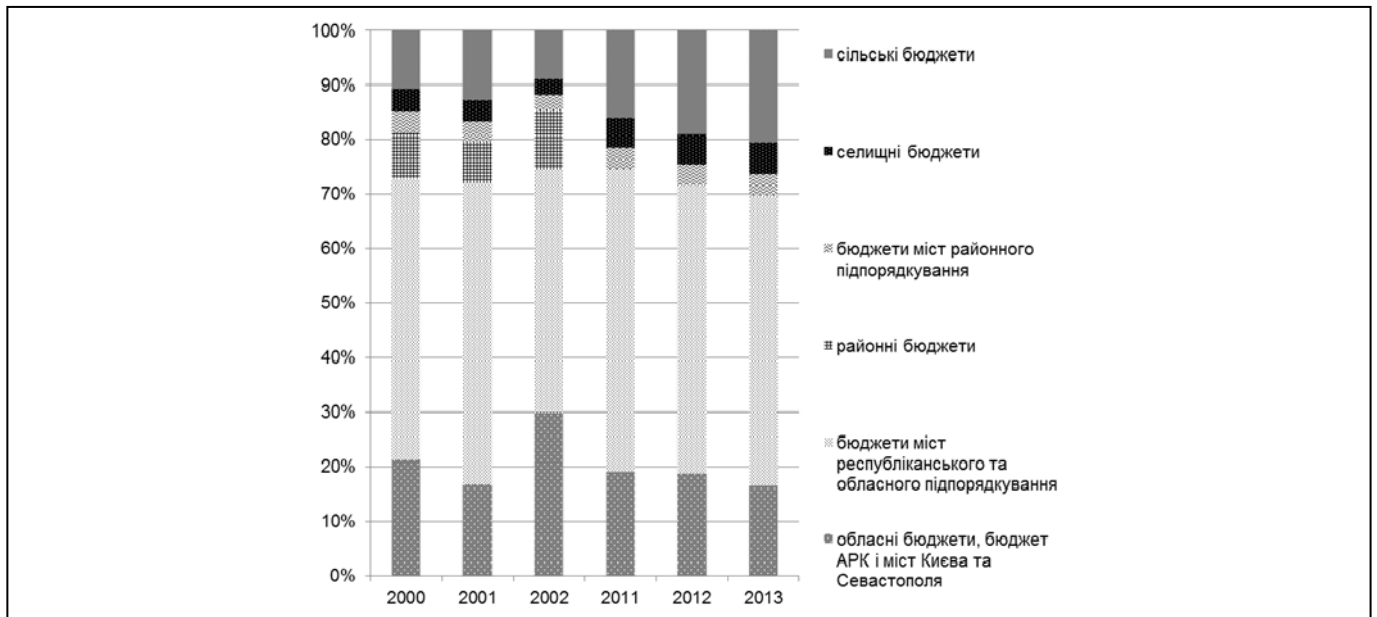


**Рисунок 2. Динаміка надходження плати за землю і зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України**

*Складено за даними Міністерства фінансів України*

У дослідженні [2] встановлено, що незадовільна ідентифікація реальної бази стягнення плати за землю, перегляд ставок земельного податку і орендної плати, надання пільг для окремих категорій землевласників призвели до половинчатості фіскального інструментарію регулювання використання основного територіального базису розвитку продуктивних сил суспільства: значна частина загального земельного фонду України не оподатковується або ж застосовуються гібридні та квазіподаткові важелі фіскального регулювання володіння та користування земельними активами, що не дозволяє ідентифікувати реальну базу стягнення фіскальних платежів за володіння і використання сільськогосподарських земель, лісових земель тощо.

Різке зростання надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України, особливо за період з 2007 по 2012 рік, зумовлено індексацією ставок земельного податку, переглядом ставок орендної плати (зокрема за користування землями населених пунктів). Аналітики відзначають, що при цьому реального зростання надходжень даного фіскального платежу до Зведеного бюджету України не відбулося [2, с. 8]. Динаміка структури таких надходжень свідчить про потенціал нарощення фінансового забезпечення громад як власників територіального ресурсу (рис. 3).



**Рисунок 3. Динаміка структури надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України в розрізі його складових**

Складено за даними Міністерства фінансів України

У 2013 р., порівняно з 2002 р., до селищних і сільських бюджетів надійшло майже удвічі більші обсяги плати за землю. Експерти при цьому відзначають інфляційне підґрунтя фіскальної віддачі використання окремих видів земельних активів, про що свідчить значний розрив між темпами зростання номінальної і реальної величини плати за землю [2].

**Висновки.** Децентралізоване прийняття рішень є важливою умовою в системі управління природними ресурсами та природокористуванням, однак не є достатньою підставою, щоб вважати, що всі пов'язані рішення повинні прийматися на децентралізованому рівні. Ціннісні аспекти природних ресурсів і якості довкілля, які є об'єктами права власності Українського народу обумовлюють пошук балансу, оптимального співвідношення централізації і децентралізації владних повноважень, прав і обов'язків, який забезпечить стає природокористування для задоволення існуючих потреб, так і не створить загроз інтересам майбутніх поколінь.

Проблема децентралізації управління природними ресурсами та природокористуванням в Україні полягає також й у формуванні джерел фінансового забезпечення місцевих територіальних громад. Існує значний потенціал нарощення обсягів надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до місцевих бюджетів у процесі децентралізації, особливо плати за землю, за умови реальної інституціоналізації всього пучка права власності на природні ресурси територіальних громад.

#### Список використаних джерел

- 17 питань про реформу або Як відбудеться перебудова системи влади в країні / Портал «Децентралізація влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>.
- Гасанов С. Фіскальне регулювання землекористування: інституціональне підґрунтя та територіальна асиметрія / С. Гасанов, В. Голян // *Економіст*. – 2015. – № 11. – С. 7–10.
- Децентралізація и налогообложение сельскохозяйственной недвижимости / ФАО исследования по вопросам земледелия 7. – Рим, Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций, 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fao.org/docrep/007/y5444r/y5444r00.htm>.
- 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, д.г.-м.н., проф. С. О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»]. – К.: ДУ ІЕПСУ НАН України, 2015. – 71 с.
- Повестка дня на XXI век / Конференция ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml).

6. Barrett B. F. D. *Decentralization in Japan: Negotiating the Transfer of Authority* / B. F. D. Barrett // *Japanese Studies*. – 2000. – Vol. 20, No. 1. – P. 33–48.

7. *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development. A History of Decentralization* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history\\_fao\\_](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao_)

#### References

1. 17 pytan' pro reformu abo Yak vidbudet'sia perebudova systemy vlady v kraini [17 issues of reform or How will reconstruct the system of governance in the country] <http://decentralization.gov.ua>.

2. Hasanov S., Holian V. *Fiskal'ne rehuliuвання zemlekorystuvannya: instytutsional'ne pidgruntia ta terytorial'na asymetriia* [Fiscal regulation of land-use management: institutional basis and territorial asymmetry]. *Ukrains'kyj zhurnal Ekonomist* [Ukrainian Journal Ekonomist] vol. 11 (2015). Pp. 7–10.

3. *Decentralizacija i nalogooblozhenie sel'skhozjajstvennoj nedvizhimosti* [Decentralization and Rural Property Taxation] <http://www.fao.org/docrep/007/y5444r/y5444r00.htm>.

4. *Ekonomichni aspekty upravlinnia pryrodnyimi resursamy ta zabezpechennia staloho rozvytku v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini* [Economic aspects of natural resource administration and providing sustainable development in the context of power decentralization in Ukraine], ed. M. A. Khvesyuk, S. O. Lyzun. K.: DU IEPSSR NAN Ukrainy, 2015. 71 p.

5. *Povestka dnja na XXI vek* [Agenda 21] [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml).

6. Barrett B. F. D. *Decentralization in Japan: Negotiating the Transfer of Authority* / B. F. D. Barrett // *Japanese Studies*, Vol. 20, No. 1, 2000, Pp. 33–48.

7. *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development. A History of Decentralization* [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history\\_fao\\_](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao_).

#### ДАНІ ПРО АВТОРА

**Голян Василь Анатолійович**, доктор економічних наук, професор, заступник директора з науково-організаційної роботи, завідувач відділу проблем економіки земельних і лісових ресурсів

e-mail: [golian\\_v@ukr.net](mailto:golian_v@ukr.net)

**Сакаль Оксана Володимирівна**, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, докторант

e-mail: [o\\_sakal@ukr.net](mailto:o_sakal@ukr.net)

**Каленська Ольга Вікторівна**, молодший науковий співробітник

e-mail: [kalenska.olga2011@gmail.com](mailto:kalenska.olga2011@gmail.com)

Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»

бульвар Тараса Шевченка, 60, м. Київ, 01032, Україна

#### ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

**Голян Василий Анатольевич**, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора с научно-организационной работы, заведующий отделом проблем экономики земельных и лесных ресурсов

e-mail: [golian\\_v@ukr.net](mailto:golian_v@ukr.net)

**Сакаль Оксана Владимировна**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, докторант

e-mail: [o\\_sakal@ukr.net](mailto:o_sakal@ukr.net)

**Каленская Ольга Викторовна**, младший научный сотрудник

e-mail: [kalenska.olga2011@gmail.com](mailto:kalenska.olga2011@gmail.com)

Государственное учреждение «Институт экономики природопользования и устойчивого развития Национальной академии наук Украины»

бульвар Тараса Шевченка, 60, г. Киев, 01032, Украина

#### DATA ABOUT THE AUTHOR

**Golyan Vasyi Anatoliiovych**, Doctor of Science (Econ.), Professor, Deputy Director for Scientific and Organizational Work, Head of the Department Economic Issues of Land and Forest Resources

e-mail: [golian\\_v@ukr.net](mailto:golian_v@ukr.net)

**Sakal Oksana Volodymyrivna**, Ph.D. (Econ.), Senior Researcher, Doctoral Candidate

e-mail: [o\\_sakal@ukr.net](mailto:o_sakal@ukr.net)

**Kalenska Olha Viktorivna**, Junior Researcher

e-mail: [kalenska.olga2011@gmail.com](mailto:kalenska.olga2011@gmail.com)

Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development National Academy of Sciences of Ukraine»

boulevard Tarasa Shevchenka, 60, Kyiv, 01032, Ukraine

#### Рецензент:

**Остафійчук Ярослав Васильович**, завідувач відділом соціоекологічних проблем сталого розвитку, д.е.н., с.н.с., Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України».