

## СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Євген ХЛОБИСТОВ**

*Національний університет «Києво-Могилянська Академія»,  
Київ, Україна*

**Світлана БОЙЧЕНКО**

*Інститут геофізики ім. І. С. Суботіна НАНУ,  
Київ, Україна*

### **Вступ**

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування передбачає різнобічне задоволення інтересів мешканців територіальних громад та передачу органам місцевого самоврядування більших повноважень, ресурсів та обов'язків. Ця політика ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращих світових стандартах у сфері суспільних відносин [8, 9].

У цьому плані стратегічне планування сталого розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) стає надзвичайно важливим і перспективним [5–7, 10]. Таке планування базується на визначенні цілей сталого розвитку з урахуванням природно-географічних особливостей території, наявності тих чи інших природних ресурсів, рівня економічного розвитку громад тощо. Упродовж останніх десятиліть важливою складовою ініціатив розвитку громад стає врахування особливостей змін клімату і, зокрема, кліматичних тенденцій на регіональному рівні [4].

Узагальнюючи досвід інтеграції аспектів зміни клімату в стратегічне планування сталого розвитку громад, можна відзначити той факт, що особливу увагу планувальники приділяють оцінкам стійкості й адапційних можливостей громад до зміни клімату, враховуючи характер і ступінь схильності природної та соціально-економічної системи [6, 7, 9, 11].

Загалом ОТГ мають обмежений доступ до кліматичної інформації на місцевому рівні, тоді як рівень, комфортність і безпека життя та наявність робочих місць значною мірою залежать від кліматичних умов. Підвищення температури, збільшення чи зменшення кількості опадів, виникнення надзвичайних стихійних явищ та значна мінливість погодних

умов підвищують ризик деградації земель, пошкодження сільськогосподарських культур, загибелі худоби, пожеж, а отже, суттєво впливають на рівень життя й сталість розвитку місцевих громад. Саме тому метою цієї роботи було визначення особливостей планування сталого розвитку громад в умовах довкільних та кліматичних викликів.

### **Особливості сучасних умов розвитку місцевих громад**

За оцінками, представленими Міжурядовою експертною групою з питань зміни клімату [15], середньорічна приземна температура на планеті за останні 150 років підвищилася на  $0.8 \pm 0.1^\circ\text{C}/100$  років. Тенденції зміни клімату України, що формуються в умовах глобальних тенденцій до потепління й обумовлені характерними зональними і регіональними факторами та процесами, вже перевищили глобальні тенденції, і температура підвищилася в середньому по території на  $1.2 \pm 0.2^\circ\text{C}/100$  років [13]. Також характерним є просторово-часовий розподіл потепління: зокрема, північні регіони теплішають більш інтенсивно, ніж південні, а в режимі зволоження відзначається певний перерозподіл зі зменшенням кількості опадів на півночі та незначним збільшенням на півдні [13]. Максимум потепління спостерігається в холодну пору року, але останні десятиліття відзначилися аномально високими літніми температурами на тлі значної аридизації (особливо в літні місяці) і підвищеною мінливістю погодних умов, особливо взимку, з випаданням опадів в основному у вигляді дощу або мокрого снігу.

Однак кліматичні умови як теплого, так і холодного періодів 2019–2020 рр. побили всі рекорди за аномальністю проявів. Незвично тепла, з перевищенням кліматичної норми (визначеної за період 1961–1990 рр.) на  $4\text{--}7^\circ\text{C}$  і досить суха зима супроводжувалася атмосферними опадами на 20–40% нижче кліматичної норми, частіше у вигляді дощу і рідше – мокрого снігу («по-європейськи плаксива зима» і «середземноморське спекотне сухе літо»). Аномально високі температурні показники, що чергувалися з прохолодними періодами (так звані «температурні гойдалки»), відсутність атмосферних опадів упродовж тривалого часу з раптовими зливами, прояв низки несприятливих явищ стали характерними для території України останніми роками.

За цих обставин планування сталого розвитку громад ускладнюється, а серед задач адміністративно-територіальної реформи в Україні постає забезпечення врахування екологічних та кліматичних ризиків при підготовці відповідних адаптаційних та запобіжних заходів. Оцінка та управління екологічними ризиками, передусім тими, що пов'язані зі зміною клімату, особливо важливі в регіонах, які вже зазнають екологічного стресу або схильні до нього. До таких відносять перш за все південні регіони, що вже потерпають від аридизації, морські узбережжя, гірські

регіони та локальні природні водно-болотні екосистеми (болота, торф'яники, озера та ін.).

Це означає, що розвиток громад у контексті сталості потребує значних технологічних інвестицій та інституційних коректив у всіх сферах господарювання [14]. Відповідна реакція місцевої влади, громади, бізнесу перш за все враховується у складових стратегій розвитку та планах дій територій і громад.

### **Планування сталого розвитку місцевих громад**

Основними завданнями управління планувальними аспектами на місцевому рівні є:

- забезпечення доступу до кліматичної інформації, оперативне інформування про несприятливі погодні умови на всіх рівнях;
- визначення вразливості та можливих ризиків для довкілля, здоров'я населення, економічної діяльності й систем життєзабезпечення від прояву зміни клімату та аномальних погодних явищ;
- виявлення найбільш уразливих до змін клімату та мінливості погодних умов соціальних груп населення та розроблення рекомендацій щодо поведінки населення в екстремальних умовах.

### **Особливості адміністративно-територіальної реформи в Україні та можливості оцінки екосистемних послуг на базовому територіальному рівні**

Адміністративно-територіальна реформа триває з 2014 року. У рамках цього процесу до кінця 2019 р. в Україні було створено приблизно 900 ОТГ з населенням майже 9 млн. осіб [6]. Очікується, що період 2019–2021 рр. буде ключовим у встановленні базового рівня місцевого самоврядування та ліквідації нерівності в доступі до соціальних послуг громадян різних ОТГ, а це сприятиме прискоренню реформ у галузі охорони здоров'я, освіти, культури, енергоефективності, охорони довкілля та інших секторів.

Разом з тим, офіційні джерела (зокрема основний портал, що висвітлює децентралізацію <https://decentralization.gov.ua> [6]), узагальнюючи досвід реформ, відзначають, що на першому етапі у 2015 р. добровільно об'єдналися лише 6,8% міських, селищних та сільських рад. Понад 10% створених у 2015 р. об'єднаних територіальних громад мали чисельність населення менше 3 000 осіб, що ставить під сумнів їх самоврядну дієздатність. Упродовж січня – вересня 2016 р. процес створення об'єднаних громад уповільнився й охопив усього 8,1% міських, селищних і сільських рад. У 2016 бюджетному році певне фінансове стимулювання об'єднаних територіальних громад здійснювалося через цільові субвенції на формування інфраструктури громад відповідно до розроблених планів їх соціально-економічного розвитку, а також з коштів Державного фонду

регіонального розвитку. Усі об'єднані територіальні громади, у яких відбулися вибори в жовтні 2015 року, у 2016 фінансовому році вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом [2].

Унаслідок внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України було зроблено практичні кроки до бюджетної децентралізації, що спричинило суттєві зміни у міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу джерел податкових надходжень між різними рівнями системи. Більш детальний аналіз можливих наслідків реалізації деяких механізмів указує на те, що вони стримують розвиток ОТГ і створюють загрозу їх фінансовій спроможності.

Зокрема, розмір субвенції на формування інфраструктури ОТГ є розрахунковою величиною, яка залежить від площі території ОТГ та чисельності сільського населення, що мешкає на цій території. При цьому ОТГ, до складу яких входять не тільки сільські населені пункти, а й міста, не отримують фінансування на розвиток інфраструктури міст, що стримує розвиток громад.

Інші дві субвенції – на здійснення заходів соціально-економічного розвитку окремих територій та кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) – залежать від рішень спеціальної комісії, що створюється при відповідному міністерстві, яке є головним розпорядником цих коштів. Це свідчить про наявність суб'єктивізму в процедурі їх надання. Крім того, вони надаються не тільки ОТГ, а й обласним, районним бюджетам та містам обласного значення [3].

Верховна Рада в 2014 році прийняла зміни до Бюджетного кодексу, і систему балансування було замінено системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня доходів на одного мешканця, що досягається впровадженням механізму базової та реверсної дотації.

Неефективним також є механізм фінансування природоохоронної діяльності. Серед проблем, на вирішенні яких слід зосередити управлінський вплив, є такі, як удосконалення механізмів використання екологічного податку (його постійно отримують тільки ті ОТГ, на території яких розташовані великі промислові підприємства); впровадження механізму акумуляції коштів екологічного податку ОТГ з метою їх ефективного використання за цільовим призначенням; забезпечення надходження частини податку за використання надр державного значення до бюджету ОТГ, оскільки надпрокористування спричиняє екологічні збитки на місцевому рівні.

## Екосистемні послуги і сталий розвиток громад

Існує необхідність впровадження низки додаткових податків, а саме: а) податків з підприємств, яким підпорядковуються місця утилізації чи зберігання відходів, розташовані в межах громади, б) податків за використання природних ресурсів місцевого значення: територій лісового та водного фондів, видобуток корисних копалин місцевого значення (піску, щебеню, родючого ґрунту, торфу тощо) у випадку вивезення їх за межі району [1]. Податкова база формує підстави до визначення ефективності реформи адміністративно-територіального устрою, що відбувається в Україні з 2015 року. Однак податкове навантаження на базовому територіальному рівні не враховує феномен екосистемних послуг, під якими, відповідно до загальноприйнятого визначення, розуміють «вигоди, які люди отримують від екосистем» [16]. Врахувати вартість екосистемних послуг для базового територіального рівня – важлива стратегічна задача, вирішення якої має перспективне значення для різних аспектів розвитку громад, зокрема для капіталізації місцевих ресурсів та відображення процесу капіталізації в макроекономічних показниках та формуванні бюджетоформуючої бази.

Екосистемні послуги мають відобразитися в частині макроекономічних показників, дотичних до визначення потенційної прибутковості використання природних ресурсів, зокрема не тільки як сировинного потенціалу розвитку, але й як потенціалу асиміляційної місткості та використання природних ресурсів у рекреаційних та бальнеологічних цілях.

Наприклад, у Запорізькій області було проведено кластеризацію створених ОТГ за рівнем їх економічної самодостатності та ресурсної спроможності. Як було з'ясовано, за показником доходів на одну особу в першому кластері опинились 14 громад, у другому – 13, у третьому – 9 громад. За показником власних доходів на одну особу в першій групі опинились 13 громад, у другій – 14, у третій – 9 громад. За показником величини інфраструктурної субвенції на одну особу в першій групі опинились 11 громад, у другій – 12 громад, у третій – 13 громад. За величиною видатків розвитку на одну особу в першій групі опинилось 16 громад, у другій – 8 громад, у третій – 12 громад. На наступному етапі дослідження нами були виокремлені ті ОТГ, які за усіма аналізованими критеріями опинились у другій або третій групі. Винятком були дві громади (Широківська та Долинська), в яких показник інфраструктурної субвенції належить до першої групи. Такі винятки цілком припустимі, оскільки зазначена величина визначається кількістю сільського населення в громаді. Отже, можна вважати фінансово спроможними такі ОТГ Запорізької області: Смирновська, Берестівська, Комиш-Зорянська, Долинська, Широківська, Гірсівська, Ботіївська, Кирилівська, Чкаловська,

Підгірненська, Великобілозірська, Чернігівська, Воскресенська, Острівська, Павлівська.

З метою визначення причин, що пояснюють результати кластеризації, нами був проведений аналіз природно-географічного потенціалу, який можна вважати узагальненим потенціалом реалізації екосистемних послуг. Визначено, що існує пряма кореляція між потенціалом реалізації екосистемних послуг й економічною самодостатністю та територіальним соціально-економічним розвитком зазначених громад.

### **Висновки**

Таким чином, в основі подальшого формування та сталого розвитку ОТГ має стати комплексний потенціал територіального розвитку, а саме – природний та соціально-економічний потенціали. Саме градієнти (як територіально визначена сукупність можливостей) комплексного потенціалу розвитку формуватимуть адміністративну делімітацію (територіальне охоплення) ОТГ, які будуть мати ознаки економічної спроможності й ефективного розвитку на засадах збалансованості ресурсів, інтересів та конкурентоспроможності, а також з урахуванням потенціалу реалізації екосистемних послуг.

У подальшому процесі децентралізації доцільно здійснювати укрупнення ОТГ за кластерним принципом. Центрами тяжіння таких кластерів (ядрами кластерів) повинні стати ті ОТГ, які сформували достатній рівень фінансової спроможності й самодостатності на добровільному етапі децентралізації та мають ресурсний потенціал для сталого розвитку.

---

### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Горошкова Л. А., Волков В. П., Хлобистов Є. В., Кутик В. В. Прогностичні моделі фінансового регулювання бюджетів територіальних громад. Економічний вісник університету: Збірник наукових праць учених та аспірантів. – Переяслав-Хмельницький: Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет ім. Г. Сковороди. 2019. – № 42. – С. 179–190.

2. Горошкова Л. А., Волков В. П., Карбівничий Р. О. Нова загроза фінансовій стійкості об'єднаних територіальних громад. Управління проектами та розвиток виробництва. Сєверодонецьк: СНУ ім. В. Даля; Київ: Університет «Крок», 2018. – № 1 (65). – С. 5–16.

3. Горошкова Л. А., Хлобистов Є. В., Трофимчук В. О. Фінансові механізми сталого використання територіальних ресурсів природно-господарських систем. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності: збірник наукових праць. Маріуполь: ДВНЗ «ПДТУ», 2018. – № 18. – С. 275–284.

4. Досвід Європейського Союзу в адаптації до зміни клімату та застосування його в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/104020.pdf>
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>
7. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, Т. Заверуха, Е. Захарченко та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
9. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні / наук.-практ. посіб. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 400 с.
10. Стратегія національної безпеки України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
11. Стратегії сталого розвитку України до 2030 року. Проект-2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nas.gov.ua/EN/Book/Pages/default.aspx?BookID=0000010873>
12. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. – 61 с.
13. Boychenko S., Voloshchuk V., Movchan Ya., Serdjuchenko N., Tkachenko V., Tyshchenko O., Savchenko S., 2016. Features of climate change on Ukraine: scenarios, consequences for nature and agroecosystems // Proceedings of the National Aviation University, N 4, p.96–113 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://10.18372/2306-1472.69.11061>.
14. Boychenko S., Horoshkova L., Zharova L., Karamushka V., Khlobystov I, Slezziak M. Natural and economic system: management in conditions of climate changes. MIND Journal, 2019. N7. – P. 1-16. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://doi.org/10.36228/ MJ.7/2019.1>
15. IPCC: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R. K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.weadapt.org>.
16. Millennium Ecosystem Assessment (2005) Ecosystems and Human Well Being: Synthesis. Island Press, Washington DC. 2005, 155 p.