

– Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=474-14 [Pro vbyvory Prezydenta Ukrayny : Zakon Ukrayny vid 5 berez. 1999 r. – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=474-14].

7. **Про Центральну** виборчу комісію : Закон України від 30 черв. 2004 р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15 [Pro Tsentralnu vyborchu komisiu : Zakon Ukrayny vid 30 cherv. 2004 r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15].

8. **Рихтер А. Г.** Правовые основы журналистики : учебник / А. Г. Рихтер. – М. : Изд-во Москов. ун-та, 2002. – С. 160 [Rihter A. G. Pravovye osnovyi zhurnalistiky : uchebnik / A. G. Rihter. – M. : Izd-vo Moskov. un-ta, 2002. – S. 160].

9. **Теперик А. В.** Концепция избирательной власти в России: конституционные основы становления и тенденции развития / А. В. Теперик // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. – Саратов : Изд-во СГАП, 2004. – Вып. 5. – С. 49 – 58 [Terperik A. V. Kontsepsiya izbiratelnoy vlasti v Rossii: konstitutsionnye osnovyi stanovleniya i tendentsii razvitiya / A. V. Terperik // Konstitutsionnoe razvitiye Rossii : mezhvuz. sb. nauch. st. – Saratov : Izd-vo SGAP, 2004. – Vyip. 5. – S. 49 – 58].

10. **Чічановський А.** Від парламенту до парламентаризму / А. Чічановський // Віче. – 2007. – № 21 – 22. – С. 10 [Chichanovskyi A. Vid parlamentu do parlamentaryzmu / A. Chichanovskyi // Viche. – 2007. – № 21 – 22. – S. 10].

11. Council of Europe, Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999 at the 678th meeting of the Ministers' Deputies. – Access mode : www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1999)015&expmem\_EN.asp.

12. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Code of Good Practice in Electoral Matters: Adopted Guidelines and Draft Explanatory Report. \_ Strasbourg, 9 October 2002.

*Надійшла до редколегії 09.06.15*

Геннадій МАРУШЕВСЬКИЙ

Національна академія державного управління  
при Президентові України

## **УПРАВЛІННЯ ЗБАЛАНСОВАНИМ РОЗВИТКОМ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Досліджуються теоретико-методологічні засади управління збалансованим розвитком на місцевому рівні. Зазначається, що стратегічний підхід до місцевого збалансованого розвитку ґрунтується на впровадженні «Місцевого порядку денного 21 століття», який розробляється на основі пошуку балансу між економічною, соціальною та екологічною складовими розвитку в тісній співприці з усіма заінтересованими групами місцевого населення. У містах Європи цей підхід реалізується на основі Ольборзької хартії в рамках Європейської кампанії збалансованих міст, до якої приєдналося багато міст України. Важливим інструментом заолучення громад до управління місцевим розвитком і підвищення ролі громад у прийнятті рішень є метод соціальної мобілізації, який успішно впроваджується в Україні. Для збалансованого використання природних ресурсів місцевим громадам слід ураховувати принципи управління спільними ресурсами, які передбачають самостійне визначення правил користування спільними ресурсами, моніторинг стану ресурсів і встановлення градуюваних санкцій за порушення правил користування ресурсами.

Ключові слова: збалансований розвиток, управління, місцеве самоврядування, громада, участь, соціальна мобілізація, спільні ресурси.

**Hennadii Marushevskyi. Governance for sustainable development at local level**

Theoretical and methodological principles of governance for sustainable development at the local level are studied. It is noted that the strategic approach to local sustainable development is based on implementation of Local Agenda 21, developed to search a balance among economic, social and environmental pillars of local sustainable development in close cooperation with all interested local groups. In EU, this approach is realized on the basis of the Aalborg Charter in the frame of the European Sustainable Cities Campaign. Many Ukrainian cities joined the campaign. A method of social mobilization is an important tool for community involvement in governance for sustainable development at the local level and increasing the role of communities in decision-making processes. The method is successfully used in Ukraine. For sustainable use of natural resources, local communities should use the principles of design of common-pool resources that provide self-determination of rules of common-pool resources use, their monitoring and establishment of graded sanctions for violation of rules.

Key words: sustainable development, governance, local authorities, community, participation, social mobilization, common-pool resources.

Сучасний розвиток суспільства пов'язаний з численними

політичними, економічними, соціальними та екологічними проблемами. Більшість із цих проблем мають глобальний характер, а отже, стосуються всіх країн, регіонів і територіальних громад. На місцевому рівні ці проблеми відчуваються найгостріше, оскільки досить часто місцеві громади не мають достатніх ресурсів, у тому числі фінансових і кадрових, а також повноважень для розв'язання складних соціально-економічних і екологічних проблем, таких як бідність, зростання нерівності, забруднення довкілля, виснаження природно-ресурсного потенціалу, нерациональне землекористування, необхідність підтримання соціальної інфраструктури та ін.

З метою пошуку шляхів розв'язання глобальних проблем міжнародна спільнота запропонувала нову модель розвитку – концепцію збалансованого (сталого) розвитку, орієнтовану на пошук балансу між економічною, соціальною та екологічною складовими розвитку. На міжнародному рівні визнано, що розвиток має стати збалансованим, щоб знизити ризики виникнення екологічних і стихійних лих, економічних потрясінь, зростаючої бідності, соціальних конфліктів, і дати поштовх для соціально-економічного та духовного процвітання. Відповідно, зростає роль і значення управління збалансованим розвитком, у тому числі на місцевому рівні.

Перехід на засади збалансованого розвитку потребує глибоких структурних змін в управлінні. На місцевому рівні це пов'язано з розвитком процесів децентралізації, реалізації принципу субсидіарності та підвищення ролі місцевих громад у прийнятті рішень. Органи місцевої влади в Україні мають недостатній потенціал для налагодження партнерства з місцевими громадами, приватним сектором і громадянським суспільством. Якщо громада не бере участі в обговоренні рішень, а органи влади приймають рішення без участі громадян, то ці рішення можуть не відповісти інтересам громадян, відповідно, громада буде менше налаштована на їх виконання. Проблемним залишається питання формування та реалізації громадських ініціатив як можливості громадян скористатися наданим державою правом облаштовувати своє життя спільними зусиллями на принципах самоврядування.

Досить часто в процесі прийняття управлінських рішень пріоритет надається економічним і соціальним цілям розвитку. У програмах соціально-економічного розвитку районів, міст і областей екологічні проблеми конкретних територій висвітлюються недостатньо. Водночас районні, місцеві та обласні ради затверджують багато програм з охорони довкілля, яким бракує комплексного підходу і які часто фінансуються за остаточним принципом. Тому важливим є питання інтеграції екологічного складника збалансованого розвитку в плани та програми місцевого розвитку.

Реформування місцевого самоврядування є актуальним соціально-політичним завданням для України. Урахування принципів і досвіду управління збалансованим розвитком на місцевому рівні сприятиме реалізації цього завдання та залученню місцевого населення до прийняття управлінських рішень.

Засади місцевого управління збалансованим розвитком були концептуалізовані в прийнятому на Конференції ООН з довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) документі «Порядок денний на ХХІ століття». У розділі 28 міститься заклик до органів місцевого самоврядування всіх країн розпочати діалог з громадянами, місцевими організаціями і приватними підприємцями та затвердити свій «Місцевий порядок денний 21 століття (МПД 21)» [3]. Цей заклик був підтриманий органами місцевої влади країн Європи [6; 8; 10]. На сайті Ради Європи міститься інформація про принципи належного демократичного врядування на місцевому рівні [11]. Реалізація планів дій зі збалансованого розвитку в містах базується на положеннях Ольборзької хартії та Ольборзьких зобов'язаннях [5; 9].

Питання місцевого самоврядування та сталого (збалансованого) розвитку територій розглядалися в працях О. Ю. Бобровської, В. М. Вакуленка, К. О. Ващенка, Ю. В. Ковбасюка, В. В. Мамонової, С. М. Серьогіна, В. В. Толкованова, В. П. Удовиченка, Ю. П. Шарова та ін. Різні аспекти інтеграції екологічної сталості (збалансованості) в місцевий економічний розвиток досліджуються в працях Д. Е. Треллера та А. П. Садовенка. Проблеми використання природних ресурсів і принципи управління спільними ресурсами розглянуті в працях Г. Хардіна та Е. Остром.

Реформування системи місцевого самоврядування в Україні потребує врахування світового досвіду, який багато в чому ґрунтуються на принципах збалансованого розвитку та належного врядування. При цьому залишається відкритою проблема застосування сучасних підходів до управління збалансованим розвитком на місцевому рівні та управління місцевих громад природними ресурсами.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних зasad управління збалансованим розвитком на місцевому рівні з урахуванням принципів належного врядування, методу соціальної мобілізації та принципів управління спільними ресурсами.

Місцеве управління відіграє життєво важливу роль у переході до збалансованого розвитку, оскільки саме на цьому рівні місцеве населення може найактивніше залучатися до розв'язання проблем розвитку. Збалансований розвиток забезпечує елементарні екологічні, соціальні та економічні умови проживання для всіх мешканців громади, не створюючи загрози функціонуванню екологічних і соціально-економічних систем.

Поширеною практикою стратегічного підходу до реалізації принципів збалансованого розвитку на місцевому рівні є підготовка та впровадження МПД 21. Цей місцевий план дій розробляється на основі пошуку балансу між трьома складовими місцевого розвитку (економічною, соціальною та екологічною) у тісній співпраці з усіма заинтересованими групами місцевого населення. Розроблення та реалізація МПД 21 базуються на відомому принципі – «думай глобально, дій локально».

За даними опитування, проведеного у 2001 р. Міжнародною радою місцевих екологічних ініціатив (ICLEI), яка є світовим лідером у розробленні та впровадженні МПД 21, 6,5 тис. органів місцевої влади в 116 країнах долучилися до процесу розроблення місцевих планів дій зі збалансованого розвитку [10]. У Європі в період з 1992 р. до 2013 р. до ініціативи з розроблення МПД 21 долучилося більше ніж 5 тис. громад [8, с. 16]. Найбільших успіхів у розробленні МПД 21 досягли країни, у яких цей процес був підтриманий національними урядами: Австрія, Велика Британія, Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція. Наприклад, у Фінляндії МПД 21 розробили близько 80 % муніципалітетів. У Норвегії до ініціативи МПД 21 долучилися всі 19 адміністративних регіонів (фюльке) та близько 70 % муніципалітетів [6].

Належне врядування є необхідною передумовою та важливою складовою управління збалансованим розвитком. Принцип збалансованого розвитку є одним із дванадцяти принципів належного демократичного врядування на місцевому рівні [11], визначених «Європейською стратегією інновацій та належного врядування на місцевому рівні», що була прийнята на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (Валенсія, 2007). Цей принцип передбачає:

- урахування в поточній політиці потреб майбутніх поколінь;
- постійне врахування питань збалансованого розвитку громади;
- прийняття рішень, спрямованих на інтерналізацію витрат, з тим щоб не передавати наступним поколінням екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні проблеми;
- розроблення довгострокового бачення майбутнього розвитку місцевої громади і розуміння того, що саме необхідно для такого розвитку;
- розуміння історичних, культурних і соціальних традицій, на яких ґрунтуються майбутній розвиток громади.

Принцип збалансованого розвитку та орієнтації на довготривалі результати для врахування інтересів майбутніх поколінь спрямовує діяльність органів місцевої влади на підтримання екологічної

цілісності території та якості життя населення, забезпечення економічної та екологічної безпеки, підтримання суспільних цінностей місцевих громад та забезпечення демократичної участі громадян у прийнятті рішень.

Особливого значення впровадження принципу збалансованого розвитку набуває в містах, оскільки внаслідок процесів урбанізації зростає кількість міст і міського населення. Частка міського населення в Європі у 2014 р. становила 73 % (в Україні – 69 %), а в 2050 р. очікується на рівні 82 % (в Україні – 79 %) [12, с. 22 – 23]. Міста потребують такої концентрації в одному місці продовольства, води, енергії і матеріалів, які природа не здатна забезпечити. До того ж велика частина цих матеріалів і продуктів надалі перетворюється на сміття та відходи, які забруднюють міське довкілля і негативно впливають на здоров'я населення.

У відповідь на зростання екологічних проблем органи місцевої влади країн Європи підтримали ініціативу МПД 21, прийнявши у 1994 р. на Європейській конференції зі збалансованого розвитку великих і малих міст (Ольборг, Данія) хартію «Міста Європи на шляху для збалансованого розвитку» (Ольборзька хартія). Більше ніж 3 тис. органів місцевої влади із 40 європейських країн підписали цю хартію [5]. У документі зазначається, що збалансоване життя людей на Землі неможливе без збалансованого розвитку місцевих громад. Також визнається, що збалансованість – це не бачення або застиглий стан, а творчий локальний процес, спрямований на пошук рівноваги, який поширюється на всі сфери прийняття рішень на місцевому рівні. Цей процес забезпечує міській владі безперервний зворотний зв'язок, показуючи, які види діяльності сприяють збалансованості міського розвитку, а які, навпаки, – перешкоджають цьому.

Через 10 років на 4-й Європейській конференції зі збалансованого розвитку великих і малих міст, яка знову відбулася в Ольборзі (2004), представники органів міської влади взяли на себе добровільні зобов'язання, які стосуються десяти сфер діяльності [9]. Стосовно сфери врядування Ольборзькі зобов'язання передбачають:

- розроблення загального бачення збалансованого міста на довготривалу перспективу;
- підвищення можливостей місцевої громади та влади розвивати співпрацю для досягнення збалансованого розвитку;
- зачленення всіх секторів суспільства до ефективної участі у прийнятті рішень;
- прийняття рішень у відкритий, прозорий та зважений спосіб;
- ефективну співпрацю в партнерстві з іншими містами та іншими сферами управління.

Започаткована в Ольборзі Європейська кампанія збалансованих міст є найбільшою спрямованою знізу нагору ініціативою щодо реалізації МПД 21 у містах. До цієї кампанії приєдналися міста України, які підписали Ольборзьку хартію: Донецьк, Миколаїв, Нікополь, Миргород, Суми, Одеса, Севастополь. Донецьк виступив з ініціативою створення мережі міст сталого розвитку України, до якої, крім міст, що підписали Ольборзьку хартію, приєдналися Івано-Франківськ, Ужгород, Павлоград, Дергачинськ, Дніпродзержинськ, Бердянськ, Чернівці, Євпаторія та ін.

В Україні основні напрями державної політики щодо забезпечення збалансованого (сталого) розвитку населених пунктів визначаються «Концепцією сталого розвитку населених пунктів», прийнятою у 1999 р. постановою Верховної Ради України. Місцеві органи влади мають керуватися цією концепцією під час планування та забудови територій, вирішення інших питань розвитку населених пунктів України.

Головними завданнями інституту місцевого самоврядування в Україні є забезпечення комплексного соціально-економічного, екологічного та культурного розвитку територіальних громад, координація діяльності суб'єктів територіального розвитку, надання якісних муніципальних послуг, управління комунальною власністю, реалізація делегованих функцій держави, забезпечення законності та правопорядку, захист прав і свобод громадян, соціальний захист населення та ін. Реалізація цих завдань потребує активного застосування місцевих громад до процесів управління. На це безпосередньо вказує сам термін «самоврядування». По-перше, термін «врядування» наголошує на мережевому (горизонтальному) вимірі системи управління на відміну від ієрархічного (вертикального) виміру. Мережевий вимір ґрунтуються на горизонтальній, партнерській взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору та громадянського суспільства і відповідає розвитку «партиципативної» демократії, коли громадяни мають можливість брати участь у прийнятті управлінських рішень. По-друге, слово «само» акцентує увагу на спроможності громади до самоорганізації, незалежного прийняття управлінських рішень, самостійного виконання управлінських дій та формування відчуття особистої відповідальності за свої рішення та дії.

Здійснювана в Україні з метою децентралізації реформа місцевого самоврядування передбачає розширення повноважень місцевої влади на принципах субсидіарності та деконцентрації влади і ресурсів. Водночас децентралізація може стати джерелом неефективності та несправедливості і призвести до зростання регіональних диспропорцій. Наприклад, центральний уряд може спробувати ухилитися від виконання обов'язків щодо допомоги

найбільш незабезпеченим верствам населення, делегуючи це завдання органам місцевого самоврядування, навіть якщо в них немає відповідних адміністративних структур і необхідних ресурсів для виконання цього завдання. Паралельно з формуванням органів місцевого самоврядування можуть виникнути проблеми підзвітності та взаємодії центрального уряду і місцевої влади, які призводитимуть до певних дисбалансів на рівні держави. Також є небезпека того, що місцеві бізнесмени отримають політичну вагу в органах місцевого самоврядування і використають свої повноваження для отримання конкурентних переваг і податкових пільг.

Запорукою належної децентралізації має бути створення на місцевому рівні гарантій справжньої участі місцевого населення у прийнятті та реалізації рішень, які стосуються місцевого розвитку. У цьому аспекті зростає роль місцевого самоврядування, яке має сприяти перетворенню місцевого населення з пасивних споживачів на активних громадян, зацікавлених у розв'язанні місцевих проблем, та налагодженю ефективної комунікації між громадами та органами державної влади.

Важливим інструментом застосування громади до процесів місцевого розвитку є соціальна мобілізація, яка дає можливість привести територіальну громаду в такий стан (організаційний, інституційний, ментальний), коли вона буде здатна розв'язувати проблеми, що виникли перед нею. Люди можуть самостійно вирішувати питання власного добробуту, але не завжди їм вдається діяти спільно для реалізації спільніх інтересів. Соціальна мобілізація сприяє створенню мотивації в людей для їхньої самоорганізації заради певної мети. Ця мета може бути пов'язана з розв'язанням місцевих соціальних, економічних і екологічних проблем, зменшенням рівня бідності, розвитком соціальної інфраструктури, подоланням наслідків природних і техногенних небезпек. Соціальна мобілізація сприяє розвитку місцевої громади, оскільки змінює ставлення і соціальну поведінку людей, роблячи їх агентами розвитку, а не пасивними реципієнтами послуг, формує відчуття громади, створює підґрунтя для ефективного врядування, слугує механізмом застосування громадян до процесу прийняття та впровадження рішень і оцінки їх виконання.

Метод соціальної мобілізації був успішно застосований в Україні у 2004 – 2010 рр. у процесі реалізації проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку», партнерами якого були 29 міських і селищних рад з 11 областей України та АР Крим. У містах-партнерах було реалізовано 307 проектів, з яких 55 % були пов'язані з енергоефективністю та збереженням довкілля. За період реалізації проекту місцеві громади

створили 550 громадських організацій, членами яких стали 55,7 тис. мешканців міст [4, с. 277 – 285]. Проект сприяв об'єднанню місцевих громад, виявленню лідерства та самоорганізації населення. Інформування громадян та проведення тренінгів з питань збалансованого розвитку в процесі реалізації проекту сприяло поліпшенню самоврядування та залученню громад до прийняття рішень.

Зазвичай органи місцевої влади надають пріоритет питанням соціально-економічного розвитку. Для повноцінної реалізації принципу збалансованого розвитку більшу увагу органів місцевого самоврядування та місцевих громад слід приділити екологічній складовій збалансованого розвитку. Одним зі шляхів зміщення екологічної складової місцевого збалансованого розвитку є підготовка та реалізація регіональних і місцевих планів дій з охорони довкілля (МПДОД). Ці плани є відправним пунктом до розроблення МПД 21. Вони зосереджуються на суті екологічних проблемах, даючи можливість визначити шляхи розв'язання цих проблем. МПДОД націлені, передусім, на зведення до мінімуму обсягів відходів, ефективне використання природних ресурсів, здійснення природоохоронних заходів і забезпечення збалансованого використання природних ресурсів. Необхідно передумовою демократичності та дієвості МПДОД є залучення членів громади до процесів прийняття рішень і активна участь громадськості на всіх етапах процесу підготовки та реалізації планів дій [1].

Правові основи застосування регіональних і місцевих планів дій з охорони довкілля визначаються Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної України на період до 2020 року». Стратегія розглядає розроблення та виконання середньострокових регіональних планів дій з охорони довкілля як основний інструмент реалізації національної екологічної політики на регіональному рівні і передбачає розроблення методології та підготовку місцевих планів дій з охорони довкілля. На виконання цього завдання Міністерство екології та природних ресурсів України розробило «Методичні рекомендації з підготовки, погодження та затвердження місцевих планів дій з охорони навколошнього природного середовища».

Іншим важливим аспектом місцевого розвитку є забезпечення збалансованого використання природних ресурсів. Конституція України (ст. 13) визначає право власності українського народу на природні ресурси – на землю, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси в межах території України. Це право від імені народу здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Природні ресурси є ресурсами спільногого користування. Проблема полягає в можливості їхнього надмірного споживання, яке призводить до деградації довкілля. На цю проблему ще у 1968 р. звернув увагу Г. Хардін, який назвав її «трагедією спільнини володіння» [7]. Як приклад, Г. Хардін розглянув ситуацію з пасовищем, яке перебуває в спільній власності. Кожен власник прагне отримати максимальну вигоду від пасовища й експлуатувати його настільки, наскільки це можливо. Кожен власник стада отримує вигоду від своїх тварин і збиток – від погіршення стану пасовища. Водночас кожна людина насамперед дбає про власні інтереси і лише потім – про спільні. У випадку вільної експлуатації пасовища всі власники, діючи у власних інтересах, будуть використовувати пасовище надмірно, що призведе до його деградації та руйнації. Щоб уникнути цього, вільна експлуатація спільнин ресурсів має бути обмежена певними правилами користування.

Традиційно розроблення та введення певних норм і правил пов'язують або з державою, або з ринком: або державний контроль може запобігти надмірній експлуатації природних ресурсів, або приватизація цих ресурсів. Утім, американський економіст Е. Остром, яка досліджувала проблему використання спільнин ресурсів й отримала за свої роботи Нобелівську премію з економіки (2009), на багатьох прикладах показала, що ані держава, ані ринок не здатні в довгостроковій перспективі забезпечити продуктивне використання природних ресурсів [2]. Бюрократична система управління спільними ресурсами передбачає централізацію рішень, яка відчуjuє управління від кінцевого споживача. Встановлені згори правила зазвичай слабо прив'язані до конкретних проблем на місцях і не враховують думку безпосередніх користувачів ресурсів. Приватна власність також часто призводить до надмірної експлуатації природних ресурсів. У цьому випадку місцеві громади відчуjuють від користування благами, які споконвік вважалися спільними або нічими. Прихильники і централізації, і приватизації дотримуються одного принципу: інституційні зміни мають надійти ззовні і бути нав'язаними зацікавленим особам.

Дослідження Е. Остром показали, що місцеві громади можуть ефективніше управляти спільними ресурсами порівняно з державою чи приватними власниками, якщо вони самі визначатимуть правила використання цих ресурсів і санкції за їх порушення. Дослідниця виділила ключові принципи (принципи дизайну), які сприяють успішній співпраці під час управління спільними ресурсами:

1. Чітко визначені межі спільнин ресурсів (без визначення меж і закриття їх для «чужих» місцеві користувачі опиняються перед ризиком, що будь-яку вигоду отримуватимуть інші люди, які не

доклали жодних зусиль для підтримання спільних ресурсів).

2. Визначення правил присвоювання та постачання ресурсів, які мають бути адаптовані до місцевих умов.

3. Механізми колективного вибору, що дозволяють особам, яких стосуються чинні правила, брати участь у їх модифікації.

4. Моніторинг стану спільних ресурсів (особи, які здійснюють моніторинг, мають бути споживачами (присвоювачами) ресурсів або бути підзвітними іншим споживачам цих ресурсів).

5. Градуйовані санкції для порушників правил (м'які покарання – при виявленні першого порушення, жорсткіші – при повторному нехтуванні правил).

6. Механізми розв'язання конфліктів.

7. Визнання зовнішніми органами влади права громади на самоорганізацію та самоврядування (права на створення власних правил присвоювання та постачання ресурсів).

8. Багаторівневі («вкладені») інституції (у випадку масштабніших спільних ресурсів правила мають бути створені на кожному рівні управління та взаємоузгоджені).

Питання збалансованого використання спільних ресурсів можна вирішити, якщо діяльність самоврядних інституцій базуватиметься на відносинах довіри, участі та контролю. Якщо суб'єкти господарювання (приватні власники, державні органи, окрім громад) прийматимуть рішення без обговорення з місцевими громадами, зростатиме ризик виснаження ресурсів і появи соціальних конфліктів. Найкращий стан спільних ресурсів можуть забезпечити користувачі, які матимуть довготривалий інтерес, інвестуватимуть у моніторинг і встановлення довіри. Запорукою успішного управління спільними ресурсами є принцип довіри, на основі якого місцеві жителі можуть узгоджувати правила використання ресурсів і санкції за їх порушення. Запровадження та підтримання всіма членами громади механізмів моніторингу стану ресурсів і санкцій за порушення правил використання ресурсів є необхідними елементами місцевого самоврядування. Важливо зазначити, що успішне управління спільними ресурсами на місцевому рівні можливе за умови визнання права громади на самоврядування, права на встановлення власних правил використання спільних ресурсів і механізмів дотримання цих правил. У кінцевому підсумку якість громадського користування ресурсами залежатиме від особливостей кожної окремої громади та її здатності до самоорганізації.

Збалансований розвиток є провідною моделлю суспільного розвитку й одним із принципів належного демократичного врядування на місцевому рівні, що орієнтує органи місцевого самоврядування на забезпечення довготривалого місцевого

розвитку. Стратегічний підхід до місцевого збалансованого розвитку ґрунтується на впровадженні МПД 21, який розробляється на основі пошуку балансу між трьома складовими розвитку в тісній співпраці з усіма зацікавленими групами місцевого населення. У містах Європи цей підхід реалізується на основі Ольборзької хартії в рамках Європейської кампанії збалансованих міст, до якої приєдналися багато міст України. Важливим інструментом застосування громад до управління місцевим розвитком і підвищення ролі громад у прийнятті рішень є метод соціальної мобілізації, який ефективно використовувався в Україні в рамках проектів ПРООН.

Законодавчо закріпленим інструментом зміцнення екологічного складника місцевого розвитку є підготовка та реалізація місцевих планів дій з охорони довкілля. Основою збалансованості розвитку територіальної громади є збалансоване використання природних ресурсів. Для ефективного управління природокористуванням місцевим громадам слід ураховувати принципи управління спільними ресурсами, які передбачають самостійне визначення правил користування спільними ресурсами, моніторинг стану ресурсів і встановлення градуйованих санкцій за порушення правил користування ресурсами.

Перспективи подальших досліджень полягають у розвитку нормативно-правової та методологічної бази розроблення й реалізації МПД 21 з урахуванням принципів управління спільними ресурсами.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Марковітць П.** Посібник з впровадження місцевих екологічних програм дій у Центральній і Східній Європі / Пол Марковітць ; пер. з англ. І. Вербицька. – Сентендре : Регіон. екол. центр для Центральної та Східної Європи, 2002. – 214 с. [Markovitts P. Posibnyk z vprovadzhennia mistsevykh ekoloohichnykh prohram dii u Tsentralnii i Skhidnii Yevropi / Pol Markovitts ; per. z anhl. I. Verbytska. – Sentendre : Rehion. ekol. tsentr dla Tsentralnoi ta Skhidnoi Yevropy, 2002. – 214 s.]

2. **Остром Е.** Керування спільним: еволюція інституцій колективної дії / Елінор Остром ; пер. з англ. Т. Монтян. – К. : Наш час, 2012. – 398 с. [Ostrom E. Keruvannia spilnym: evoliutsiia instytutsii kolektyvnoi dii / Elinor Ostrom ; per. z anhl. T. Montian. – K. : Nash chas, 2012. – 398 c.]

3. **Програма дій «Порядок денний на ХХІ століття»** : пер. з англ. – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с. [Prohrama dii «Poriadok dennyi na XXI stolittia» : per. z anhl. – K. : Intelsfera, 2000. – 360 s.]

4. **Сталий розвиток суспільства** : навч. посіб. / [Садовенко А. П., Масловська Л. І., Середа В. І., Тимочко Т. В.]. – К. : ПРООН, 2011. – 392 с. [Stalyi rozvytok suspilstva : navch. posib. / [Sadovenko A. P., Maslovska L. Ts., Sereda V. I., Tymochko T. V.]. – K. : PROON, 2011. – 392 s.].

## *Механізми державного управління*

5. European sustainable cities platform – Access mode : [www.sustainablecities.eu/aalborg-process/charter](http://www.sustainablecities.eu/aalborg-process/charter).
6. European sustainable Development Network (ESDN). – Access mode : [www.esdn.eu](http://www.esdn.eu).
7. Hardin G. The Tragedy of the Commons / G. Hardin // Science. – 1968. – Vol. 162. – № 3859. – P. 1243 – 1248.
8. Pisano U. Framing urban sustainable development: features, challenges and potentials of urban SD from a multi-level governance perspective / Umberto Pisano, Katrin Lepuschitz, Gerald Berger // ESDN Quarterly Report. – 2014. – № 31. – 30 p.
9. The Aalborg Commitments. – Access mode : [www.sustainablecities.eu/aalborg-process/commitments](http://www.sustainablecities.eu/aalborg-process/commitments).
10. The Global Development Research Center. Local Agenda 21. – Access mode : [www.gdrc.org/sustdev/concepts/18-la21.html](http://www.gdrc.org/sustdev/concepts/18-la21.html).
11. The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation. – Council of Europe. – Access mode : [www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/12principles\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp).
12. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352). – United Nations : Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2014. – 28 p.

*Надійшла до редколегії 21.07.15*

**УДК 351.746.1:314.122.6**

Олександр ОВДІН

Національна академія державного управління

при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## **НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПРИ НАРОДЖЕННІ ДИТИНИ ЯК НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Розглядаються проблеми низької народжуваності як один із факторів демографічної кризи в Україні. Аналізуються статистичні показники народжуваності в Україні. Визначаються особливості державної політики України щодо стимулювання народжуваності. Розглядається динаміка зростання державної допомоги при народженні дитини протягом останніх десяти років. Встановлюється значення державної допомоги при народженні дитини та її зв'язок із динамікою народжуваності. Аналізуються питання диференціації виплат при народженні першої, другої та третьої дитини. Визначаються напрями вдосконалення державної допомоги при народженні

## *Державне управління та місцеве самоврядування, 2015, вип. 3(26)*

дитини як важливої складової державної демографічної політики України. Ключові слова: державне управління, державна політика, допомога при народженні дитини, національна безпека, демографічна криза, моніторинг, народжуваність, поточна оцінка чисельності населення.

**Oleksandr Ovdin. Help at birth of child as direction of public demographic policy in Ukraine**

The problems of birth-rate as one of the factors of demographic crisis are examined. The statistical indexes of birth-rate in the Ukraine are analyzed. The features of public policy for birth-rate stimulation in Ukraine are researched. The dynamics of height of the national assistance at birth of child for the last 10 years is examined. The value of the national assistance at birth of child and its connection with the dynamics of birth-rate is determined. The aspects of differentiation of the national assistance at birth of the first, second and third child are analysed. The directions of improvement of the national assistance at birth of child as an important constituent of public demographic policy in Ukraine are conducted.

Key words: public administration, public policy, help at birth of child, national security, demographic crisis, monitoring, birth-rate, population estimate.

На початку ХХІ ст. в Україні продовжується глибока демографічна криза. За період, що минув після проведення першого Всеукраїнського перепису (5 грудня 2001 р.), населення нашої держави (у її міжнародно-визнаних кордонах) скоротилося приблизно на 3,2 млн мешканців. Загальні ж демографічні втрати за перші 23 роки незалежності досягли 6,6 млн, що перевищує чисельність населення у 12 з 28 держав-членів Європейського Союзу, зокрема Данії, Ірландії, Латвії, Литви, Словаччини, Хорватії, Фінляндії тощо.

Проблеми демографічного розвитку провокують негативні явища в багатьох інших сферах суспільного життя, суттєво змінюють співвідношення різних вікових груп населення, призводять до нестачі людей працездатного віку та кризи пенсійної системи. Постійне збільшення віку виходу на пенсію – неодмінна плата за низьку народжуваність.

Необхідно зазначити, що демографічна криза має багато різних факторів. В Україні до неї призводять низька народжуваність, високий рівень смертності та негативне сальдо міграцій. Усі вони заслуговують на увагу, проте, на нашу думку, ключове значення має саме збільшення народжуваності, адже воно є не тільки важливим напрямом подолання депопуляції як такої, але й буде сприяти поліпшенню вікової структури населення. Буде цілком логічним, якщо питання стимулювання народжуваності приверне належну увагу органів державної влади.

Проблеми народжуваності як важливого фактору