

УДК 504.06:352(322)

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НА ЗАСАДАХ ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ: ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

ЧЕЧЕЛЬ А.О.,

**доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування
Донецького державного
університету управління**

В статті досліджено соціально-економічні та екологічні передумови процесів децентралізації в Донецькій області, визначено найгостріші питання та дорожню карту першочергових дій. Запропоновано шляхи подолання еколого-економічних проблем Донецької області в умовах реалізації реформи децентралізації влади в Україні та створення спроможних територіальних громад на засадах збалансованого розвитку.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, місцева влада, технологічна перевантаженість, екологічні та економічні проблеми, екологічна політика.

В статье исследованы социально-экономические и экологические предпосылки процессов децентрализации в Донецкой области, определены наиболее острые вопросы и дорожная карта первоочередных мероприятий. Предложены пути преодоления эколого-экономических проблем Донецкой области в условиях реализации реформы децентрализации власти в Украине и создания сильных территориальных громад на принципах устойчивого развития.

Ключевые слова: децентрализация, территориальная громада, мыстная власть, технологическая перезагрузка, экологические и экономические проблемы, экологическая политика.

In the paper the socio-economic and ecological preconditions of processes of decentralization in the Donetsk region are investigated, the most urgent issues and the road map of priority assets are determined. The ways of overcoming of the social, economic and ecological problems of the Donetsk region in the conditions of decentralization of power in Ukraine are analyzed. The results of researches are proposed for creation of capable territorial communities on the basis of balanced development.

Keywords: decentralization, territorial community, local authorities, technological overload, environmental and economic problems, environmental policy.

Постановка проблеми. Розвиток сучасного суспільства вимагає нового розуміння і трактування ролі та значення місцевого самоврядування як базової демократичної інституції. Ще більшої актуальності це набуло з 1 січня 2016 року після набуття чинності Угоди про асоціацію між Україною та Європейським

Союзом, що є вагомим кроком на шляху інтеграції України до європейського співтовариства. Вирішальною умовою такої інтеграції є як дотримання права наших територіальних громад на місцеве самоврядування, так і забезпечення спроможності місцевих рад та їхніх виконавчих органів виконувати свої повноваження.

Одним з основних завдань децентралізації є реформування місцевого самоврядування, яке має бути спрямованим на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування та формування спроможних територіальних громад на умовах збалансованого розвитку, тобто здатних вирішувати організаційно-економічні, соціальні та екологічні проблеми на закріплених за відповідною громадою території.

Також 1 січня 2016 року офіційно набули чинності 17 Глобальних цілей сталого розвитку на період до 2030 року, які за ініціативи Уряду України та за підтримки Програми розвитку ООН в Україні визначено як такі, що відповідають актуальним пріоритетам розвитку країни. Успіх у їх досягненні великою мірою буде залежати від того, наскільки ефективними будуть заходи на регіональному та місцевому рівні [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуючи передумови процесів децентралізації в Донецькій області, доцільно зазначити, що загальна соціо-економіко-екологічна ситуація у Донецькій області є вкрай невтішною. На території Донецької області, яка складає лише 4,4% від загальної площі України, зосереджена п'ята частина промислової потенціалу держави, більше 80%, що припадає на екологічно небезпечні виробництва з високим питомим витратою водних ресурсів на одиницю продукції - металургійній (46%), що добуває (13%) виробництво електроенергії (11%), хімічної та нафтохімічної промисловості (4%), виробництво коксу (7%). Промислові підприємства здійснюють скидання недостатньо очищених віддалених вод, тому багато реків області втратили свої джерела водопостачання. Щільність населення Донецької області більше ніж у 2 рази вище, ніж по Україні [2].

Техногенне навантаження в Донбасі є найвищим в Україні – в середньому вище в 4 рази за середньонаціональний показник. Лише викидів атмосферних забруднювачів тут продукується більше 40% всіх національних забруднень – близько 70 тон на 1 квадратний км. Водні ресурси складаються з ресурсів р. Сіверський Донець та підземних вод, яких експлуатується близько 1100 тисяч кубічних метрів на добу. При цьому 92% стоків промислових і комунальних підприємств не є очищеними. Щорічний обсяг викидів забруднених вод складає близько 500 млн. тон. Загальний обсяг забруднень підземних вод оцінюється в 5 млн. тон мінеральних і 300 тон аміачних солей. Нормам якості води відповідають лише близько 12% підземних джерел води. При обмеженні доступу до водних ресурсів це може стати критичним для виживання населення в кризових умовах.

Основними небезпечними речовинами, що представлені серед характерних забруднювачів в регіоні є сірка і сірчані сполуки, аміак, фосфор, вугільний пилок, сірчана кислота і сульфатні сполуки, формальдегіди, свинець, ртуть, а також композитні хімічні відходи різноманітних підприємств, серед яких є сильнодіючі отруйні речовини, наприклад, мононітрохлорбензол, якій є високотоксичною речовиною. При цьому, навіть в безкризовому стані,

ймовірність аварії на території Донбасу є досить високою, а влаштування аварії не потребує надвеликих зусиль: зношеність основних фондів виробництв і інфраструктури в регіоні становить в середньому 55%, а іноді досягає 65-75%.

Найбільшу загрозу, в середньому за кризовими показниками, демонструють показники хімічної і біологічної небезпеки: найбільше забруднення спостерігається за індикаторами вмісту сполук азоту, заліза, важких металів і бактеріальних забруднень. У поверхневих водах спостерігається аномально високе розповсюдження збудників хвороб, зокрема, кишкової палички, що зумовлене в тому числі, незадовільною ситуацією з відходами: накопичення відходів в 3,8-4,2 рази перевищує швидкість їхньої переробки. Саме в Донецькій області розташовано 6,5 тисяч об'єктів підвищеної техногенної небезпеки (взагалі в Україні таких об'єктів близько 20 тисяч). Об'єктів хімічної небезпеки в області 2388, 279 внесено до Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки. Серед цих об'єктів налічується 174 підприємства, на яких зберігаються небезпечні хімічні речовини (це 11,7% від загальнонаціональної кількості), з них – 18 – I ступеню небезпеки (23% загальнонаціональної кількості таких об'єктів) [3].

Метою статті є визначення шляхів подолання еколого-економічних проблем Донецької області в умовах реалізації реформи децентралізації влади в Україні та створення спроможних територіальних громад на засадах збалансованого розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Отже, екологічний стан, рівень соціально-інфраструктурного розвитку, індустріальну завантаженість та тенденції демографічних змін складають передумови формування нових підходів, що в процесі нового адміністративно-територіального розподілу успадковує влада територіальних громад, не завжди розуміючи свою роль та не маючи необхідного досвіду у вирішенні відповідних проблем. Але не зважаючи на це, процес децентралізації відбувається на території всієї України, не пройшов він осторонь й Донецької області. Аналіз Перспективних планів формування територій Донецької області показав наступне: у Донецькій області станом на липень 2017 року створено сім територіальних громад. Це лише 15 % від кількості ОТГ, зазначених у Перспективному плані.

Найголовнішими проблемами гальмування проведення децентралізації в Донецькій області є складний адміністративно – територіальний устрій, який полягає у нерівномірності розвитку територій, та наявність селищ міського типу та міст, що є супутниками міст обласного значення, виникає необхідність внесення змін до законодавства щодо зміни адміністративних меж. Нерівномірність розвитку територій пов'язана перш за все з високою щільністю населення в містах та селищах міського типу на невеликій площі, в порівнянні з щільністю населення в сільських районах (рис. 1).

Розглядаючи сучасні умови соціально-економічного відродження та збалансованого розвитку громад за рахунок власних ресурсів в умовах децентралізації та добровільного об'єднання громад [5], визначимо, що вони передбачають певні кроки мобілізації її потенціалу, а саме знаходження внутрішніх ресурсів, розвиток комунікацій, мобілізацію на еколого-економічний розвиток та поширення інформації, активізацію публічної активності громади

для розробки концепції розвитку та планування діяльності, залучення зовнішніх ресурсів для підтримки подальшої розбудови.



в) кількість населення



б) площа територій, кв.км



а) щільність населення, осіб/кв.км

Рис. 1. Нерівномірність розвитку територій новостворених об'єднаних громад Донецької області станом на липень 2017 року [4]

Розвиток громади це з одного боку як процес підвищення здатності до колективних дій, а з іншого як результат від цієї активності, виражений у покращенні критеріїв функціонування громади (політичних, економічних, соціальних, фізичних, культурних, екологічних тощо), важливо визначити певний акцент на фінансовій, економічній, екологічній і соціальній збалансованості, оскільки все більше і більше концепції розвитку громад пов'язуються із створенням ресурсів і переваг в громаді таким чином, щоб розвиток громади набував певної довготривалої стійкості на основі розвитку еколого-економічного, природного та соціального капіталу певної адміністративно-територіальної одиниці.

Подальшими шляхами, які громади можуть застосовувати для відбудови та розвитку ефективної інноваційно-орієнтованої місцевої економіки на умовах збалансованого, сталого розвитку доцільно визначити наступні [6]:

- участь місцевих інституцій у реалізації еколого-економічних проектів розбудови місцевої економіки (школи, бібліотеки, лікарні);
- успішні зусилля з освоєння фізичних, матеріальних та природних ресурсів громади (занедбані землі, приміщення, змарновані матеріали тощо) як потенціал для розвитку екологічно чистого підприємництва;
- розвиток інституцій системи заощадження та кредитування (банківські установи, страхові компанії, кредитні фонди розвитку громад тощо) для забезпечення потреб громади у фінансуванні еколого-інвестиційних проектів розвитку місцевих публічних інституцій

Формування дорожньої карти формування, відновлення та збалансованого розвитку громади має передбачати такі етапи [7]:

- визначення та оцінка еколого-економічного потенціалу інфраструктурних об'єктів та публічних інституцій, що знаходяться на території громади та є потенційними партнерами в рішенні питань розбудови громади;
- визначення мети, напрямків взаємодії, спектру комунікаційних зав'язків, потенціалу розвитку соціального капіталу в рамках економіки громади та можливих ризиків екологічних, економічних та соціально-гуманітарних загроз для кожного з інфраструктурних об'єктів громади
- визначення інноваційних напрямків взаємодії між представниками бізнесу, влади та громадськості, що є потенційними учасниками процесів розбудови громади, як однієї з умов її сталого розвитку;
- визначення можливих еколого-інноваційних інвестиційних проектів в рамках наявних в громаді ресурсів.

У той же час екологічна політика на місцевому рівні за умов поглиблення децентралізації має декілька особливостей, а саме [8]:

- відсутність чітких нормативних документів національного рівня, які б регламентували особливості формування та реалізації екологічної політики України;
- слабкі механізми стимулювання дієвості локальної екологічної політики;
- вплив євроінтеграційного курсу на формування політики: євроінтеграційний курс держави не тільки вимагає від нашої держави імплементувати природоохоронні директиви, але й побудувати інституційні, організаційні та регулятивні підвалини політики добросусідства, безпечного

регіонального розвитку, особливо на рівні населених пунктів та органів самоврядування;

- відсутність моніторингу ефективності політики;
- слаба ієрархізація політики: регіональний рівень представлений фрагментарно, локальний практично відсутній;
- відсутність державного замовлення на формування механізмів та важелів реалізації локальної екологічної політики для уніфікації та унормування механізмів ефективного управління;
- транскордонні проблеми в сфері використання спільних (за географічними ознаками) природних ресурсів (це територіальні проблеми в Румунію, гирло Дунаю та шельф Чорного моря, це територіальні проблеми по використанню рекреаційних і лісових ресурсів на кордоні зі Словаччиною та Польщею, видобуток корисних копалин на Хотиславському кар'єрі в Білорусі, практично за 300 метрів від кордону з Україною, на Волині, що загрожує унікальним Шацьким озерам).
- механізми екологічної політики полягають у формуванні точкових реакцій та точкових методів реагування на потенційні проблеми і конфлікти щодо природокористування та охорони навколишнього середовища;
- екологічна політика на базовому територіальному рівні має реагувати на виклики сьогодення, а саме, на спільні дії зацікавлених держав проти екологічних небезпек, що формуються на Донбасі та в Криму.

Стратегічним напрямом охорони довкілля та збереження природних ресурсів на Сході України повинно стати подолання ресурсного марнотратства, низького рівня використання первинної сировини, вторресурсів і відходів до повторної переробки, впровадження мало- та безвідходних технологій. Економіка країни нині залишається складним конгломератом шкідливих екстенсивних виробництв, що базуються на низьких технологіях. Тому, перебудова промислового комплексу повинна здійснюватися на сучасних, а краще на перспективних технологіях.

Радикальне реформування економіки повинно враховувати необхідність активізації виробництва обладнання для розвитку нетрадиційної енергетики, зростання ролі та можливостей використання зарубіжного й вітчизняного досвіду піднесення рівня екобезпеки об'єктів науково-технічних основ, досягнення реальної паливно-енергетичної незалежності України.

Також, в результаті проведення антитерористичної операції на Сході України (АТО) в зоні бойових дій була порушена на регіональному, територіальному та об'єктовому рівнях екологічно-техногенна безпека. У зв'язку з цим відбулися небезпечні зміни екологічного стану навколишнього природного середовища, які охоплюють територію близько 30 тис. км², де мешкає до 5 млн населення. Зруйновано та розграбовано велику кількість підприємств, закладів інфраструктури, помешкань. Пожежами знищено десятки тисяч гектарів лісів та степових ділянок. Воєнні дії призвели до посилення антропогенного навантаження на території, які й раніше зазнавали значного тиску. Необхідність нормалізації безпеки життєдіяльності вимагає низки термінових, середньострокових та довгострокових заходів [9].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, з усього викладеного можна зробити висновок, що потрібно якомога швидше припинити

ведення бойових дій та розпочати відновлення регіону на засадах збалансованого розвитку, зокрема [10]:

- провести екологічний моніторинг стану промислових об'єктів підвищеної небезпеки, природоохоронних територій з оцінкою шкоди, завданої екосистемам (здійснити облік червонокнижних видів, визначити ступінь порушення та деградації ландшафтів тощо) в рамках територіальних громад та запропонувати моделі їхнього відтворення;
- здійснити санітарно-гігієнічний аналіз водопровідно-каналізаційних мереж та природних джерел водопостачання, особливо в населених пунктах територіальних громад, віддалених від обласних центрів, для визначення їхньої придатності до використання;
- розробити програми відновлення порушених екосистем, об'єктів природно-заповідного фонду, що є частиною територіальних громад із залученням представників міністерств, відомств, центральних та місцевих органів влади, науковців, працівників об'єктів ПЗФ Донецької та Луганської областей, громадських природоохоронних організацій;
- провести геолого-екологічний аналіз вугільних шахт для визначення ступеня їхньої безпеки та розробити заходи з відновлення геологічного середовища після воєнних дій;
- кошти екологічного податку, що мають надходити у бюджет територіальної громади, частково залишити в бюджеті підприємств Донецької та Луганської областей для відновлення екологічної інфраструктури та модернізації підприємств регіону;
- забезпечити фінансування програми відновлення р. Сіверський Донець з метою стабільного водопостачання Донецької та Луганської областей;
- розробити програму медичної, професійної та соціальної реабілітації цивільного населення, яке постраждало внаслідок воєнних дій на сході України;
- провести аналіз європейського ринку товарів, а також переорієнтувати виробництво на європейського споживача, зокрема модернізувати підприємства, щоб вони відповідали вимогам європейських стандартів ISO 14001 та OHSAS 18001;
- створити сприятливі умови для розвитку малого і середнього бізнесу в рамках створених територіальних громад;
- розробити та впровадити систему патріотичного виховання молоді в дошкільних, загальних і вищих навчальних та виховних закладах України;
- задіяти інформаційні ресурси України (ЗМІ, соціальні мережі) для поширення та підтримання патріотичних ініціатив, ідей національної єдності, злагоди й миру;
- звернутися до провідних країн світу з проханням надати допомогу у створенні міжнародного фонду для відновлення східного регіону України на засадах збалансованого розвитку з урахуванням економічних, соціальних та екологічних проблем.

Отже, процес формування територіальних громад має враховувати особливості соціального та еколого-економічного стану територій, що підлягають адміністративно-територіальному перерозподілу, їх потенціальні можливості та перспективи інфраструктурного розвитку. Особливо це

стосується ситуації на Сході України, де техногенне навантаження індустріальної складової та наслідки воєнних дій створюють безпрецедентні умови діяльності для місцевих органів самоврядування, вимагаючи постійного пошуку адаптивних рішень задля досягнення збалансованого розвитку.

Література:

1. Цілі сталого розвитку: регіональний вимір в Україні – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecoleague.net>
2. Державна служба статистики України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Управління статистики Донецької області – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.donetskstat.gov.ua/region/ek.php?dn=0617>
4. Децентралізація влади. Три роки децентралізації в Україні – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/infographics/item/id/37>
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13.
6. Хлобистов Є.В., Чечель А.О. Сталий розвиток територіальних громад: особливості в умовах децентралізації / Хлобистов Є.В., Чечель А.О./ Сталий розвиток — XXI століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2017: колективна монографія / Аверіхіна Т.В., Адамець Т.П., Андерсон Н.В. [та ін.]; НТУУ Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського; Інститут телекомунікацій та глобального інформаційного простору НАН України; Вища економіко-гуманітарна школа / за наук. ред. проф. Хлобистова Є.В. – Київ, 2017. – 546 с.
7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. №214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
8. Хлобистов Є.В. Особливості формування та розвитку міжнародної екологічної політики України за умов децентралізації врядування / Є.В.Хлобистов // Сталий розвиток – XXI століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2016 /Андерсон В.М., Балджи М.Д., Баркан В.І. та ін.; ІТГІП НАН України, НТТУ «Київський політехнічний інститут», Вища економіко-гуманітарна школа (Польща): Колективна монографія / За ред. Хлобистова Є.В. – Черкаси: Видавець Чабаненко Ю., 2016. – С. 228-234.
9. Екологічні наслідки воєнних дій на Сході України – загроза нинішньому та майбутнім поколінням. – Нуково-популярний екологічний журнал – Всеукраїнська екологічна ліга, березень-квітень 2017 року.
10. Тимочко Т.В. Відновлення Сходу України на засадах збалансованого розвитку /Тимочко Т.В./ Перспективи відновлення Сходу України на засадах збалансованого розвитку: Матеріали конференції 24-25 вересня 2015 р., м. Слов'янськ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecoleague.net/forumy-konferentsii-kruhli-stoly-seminary/provedeni-zakhody/2015-rik/item/929-konferentsiia-perspektyvy-vidnovlennia-skhodu-ukrainy-na-zasadakh-zbalansovanoho-rozvytku-24-25-veresnia-2015-r-m-slov-iansk>

The ecological status, the level of social and infrastructural development, industrial congestion and the trends of demographic changes are prerequisites for the formation of new approaches. But in these processes new local authorities of territorial communities inherit new administrative-territorial division but don't always understand their role and lack of the necessary experience in solving relevant problems. In this paper the socio-economic and ecological preconditions of processes of decentralization in the Donetsk region are researched, the most urgent issues and the road map of priority actions are determined.

One of the main tasks of decentralization is the reform of local self-government which should be aimed to address the political and legislation problems of local self-government. The formation of capable territorial communities on the conditions of balanced development is required capability of local authorities for solving organizational-economic, social and environmental problems in the territory assigned to the respective community.

The strategic issue of environmental protection and preservation of natural resources in the East of Ukraine should be to overcome resource waste, low level of use of primary raw materials, secondary resources and waste for reprocessing, introduction of small and non-waste technologies. The country's economy still remains a complex conglomerate of harmful, extensive manufacturing that based on low technology. Therefore, the restructuring of the industrial complex should be carried out on modern, but preferably on promising technologies.

The radical reforms of the economy should take into account the need to intensify the production of equipment for the development of nontraditional energy, the growing role and opportunities of using foreign and domestic experience for raising of the level of eco-security infrastructure and improving of scientific and technical discoveries for achieving real fuel and energy independence of Ukraine.

The ways of overcoming of the social, economic and ecological problems of the Donetsk region in the conditions of decentralization of power in Ukraine are proposed. The results of research are proposed for creation of capable territorial communities on the basis of balanced development.