

УДК 338.242:332.122(23)(477)

І. А. Колодійчук

кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
відділу регіональної екологічної політики та природокористування,
ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України», м. Львів

**ОЦІНКА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ**

Акцентовано увагу на проблемних аспектах гірських територій, які законодавчо не охоплені цілісністю для досягнення особливих для них цілей розвитку. Розглянуто повноваження суб'єктів управління щодо розвитку гірських територій (районів) і вказано на їх неспроможність проводити єдину гірську політику. Виокремлено основні недоліки інституційної системи управління щодо розвитку гірських територій. Визначено ефективність досліджуваної системи за спроможністю реалізовувати стратегічні цілі управління, забезпечувати ефективність господарювання гірських регіонів, відповідний рівень бюджетного наповнення та гарантувати збереження природних ресурсів. Обґрунтовано головні напрямки у розбудові дієвої системи управління розвитком гірських територій.

Ключові слова: система управління розвитком, гірські території, суб'єкти управління.

Kolodiychuk I. ASSESSMENT OF THE DEVELOPMENT MANAGEMENT SYSTEM OF THE MOUNTAIN AREAS IN UKRAINE

The attention was focused on the problematic aspects of mountain areas, which are not legally covered with the integrity to achieve specific goals for their development. It was considered the management subjects authority for the mountain areas (districts) development and indicated their inability to pursue a common mountain policies. It was highlighted the basic lacks of the institutional control system for the development of mountain areas. It was determined the investigated system efficiency for the ability to realize the strategic objectives of management, to ensure the effectiveness of the mountain regions management, the appropriate level of filling the budget and ensure the preservation of natural resources. It was substantiated the main directions in the development of an effective system of the mountain areas development management.

Keywords: development management system, mountain areas, management subjects.

Проблема удосконалення системи управління розвитком гірських територій є надзвичайно актуальною для України, і передусім для Карпатського регіону. Адже гірські території охоплюють значну частину від його загальної площі, де економічний простір здебільшого характеризується високим рівнем депресивності [1], низьким рівнем інвестиційної привабливості [2] і конкурентоспроможності, середнім рівнем людського розвитку [3], відсталістю за рівнем проблемності, умовно чистою територією за рівнем забруднення навколишнього природного середовища. Вони мають усі ознаки проблемних територій. Визначення заходів щодо вирішення притаманних їм проблем є одним із пріоритетних завдань державної регіональної політики [4]. При цьому важливо визначитися зі стратегічним баченням особливих для них цілей розвитку, вибудувати ефективну систему управління та стимулювання їх розвитку.

Україна як учасниця Карпатської конвенції має за обов'язок чітко окреслити державну політику щодо гірських територій (далі - гірська політика), основи якої значною мірою напрацьовані вітчизняними вченими і практиками, серед яких Кравців В. С., Голубець М. А., Руденко Л. Г., Самальтов П. В. та ін.

Метою статті є оцінка організаційно-інституційного забезпечення розвитку гірських районів та визначення основних напрямків у

розбудові дієвої системи управління розвитком гірських територій.

Системна єдність управління гірськими територіями в Україні не забезпечується. Існує множина фактично автономних суб'єктів управління, які не спроможні реалізувати єдину гірську політику. Ці інституції мають безпосередній чи опосередкований вплив на розвиток гірських районів, тому важливо оцінити силу їх повноважень, здатність до сприйняття змін, корегування функцій тощо, з метою розробки пропозицій щодо удосконалення системи управління розвитком гірських територій. На теперішній період відносини між центральним урядом, обласними, районними і міськими органами влади здебільшого не зазнали суттєвих змін. Проте в країні з метою підвищення якості державного управління розпочата децентралізація та реформа державної служби, яка спричинює нестійкість існуючої системи управління, що треба неодмінно враховувати.

Головним суб'єктом, що здійснює управління розвитком гірських територій, є Кабінет Міністрів України. Решта органів виконавчої влади виступають як уповноважені органи. Для органів виконавчої влади функції з управління розвитком гірськими територіями є не основними. Їх виконання покладено на структурні підрозділи, що створені в їх складі і не мають додаткових повноважень.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) є органом центральної влади, який відповідає за розробку і реалізацію регіональної політики. Відповідно до положення про МЕРТ, затверджене Указом Президента України № 634/2011 «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» (із відповідними подальшими змінами) [5], міністерство зокрема уповноважене розробляти за участю інших центральних органів виконавчої влади, відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програми подолання депресивності територій і моніторинг їх виконання. Зауважимо, що впродовж 1990-2016 рр. міністерством не розроблені програми щодо підтримки гірських районів, не були враховані ці території і в галузевих програмах розвитку.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) відповідає за державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою; готує для затвердження Урядом переліки об'єктів, що підпадають під фінансування з Державного фонду регіонального розвитку; здійснює координацію робіт з розробки схем планування територій областей, які мають бути важливою складовою при підготовці регіональних стратегій розвитку. Відповідно до Положення про Міністерство [6], Мінрегіон виконує наступні завдання:

1) забезпечує формування та реалізацію державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування; збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, поховання, увічнення пам'яті жертв війни та політичних репресій, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, питної води та питного водопостачання;

2) розробляє і здійснює заходи, спрямовані на розбудову інфраструктури регіонів, розвиток міжрегіонального економічного співробітництва;

3) сприяє комплексному соціально-економічному розвитку регіонів;

4) розробляє державну стратегію регіонального розвитку, щорічні плани заходів щодо її реалізації, здійснює методологічне керівництво та координацію діяльності з підготовки регіональних стратегій розвитку.

Щодо розвитку гірських територій центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), виходячи з їх повноважень, не проведена робота в необхідному обсязі. Проігноровано питання щодо формування комплексного бачення розвитку цих територій, шляхів подолання їх депресивності, програми державної підтримки (в цілому чи за окремими населеними пунктами, сільськими територіями). Рівень моніторингу і контролю за виконанням завдань державної регіональної політики не задовольняє сучасним вимогам.

Завданням Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку законодавчо визначене сприяння у забезпеченні координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної регіональної політики, узгодженості діяльності центральних органів виконавчої влади під час формування та реалізації їх політики на регіональному рівні з урахуванням стратегічних завдань державної регіональної політики. На жаль, діяльність Міжвідомчої комісії не продуктивна, її вплив на відзначені процеси мало відчутний.

Ефективність органів місцевого самоврядування є низькою через нераціональний розподіл функцій і повноважень між ними та державними адміністраціями, а також через брак ресурсних можливостей. Ради, які мають повноваження формулювати пріоритети гірських районів, фактично не мають важелів їх впровадження. В свою чергу, держадміністрації меншою мірою орієнтовані на інтереси гірських територій.

Роль агентств регіонального розвитку нечітко окреслена, а їх повноваження визначені доволі розмиті. Публічні консультації і залучення громадського сектору до формування та експертизи рішень здійснюються, але вплив цих процесів на остаточні рішення є незначним.

Наявна інституційна система управління щодо розвитку гірських територій:

1) спричинює викривлену систему прийняття рішень, за якої сам процес прийняття рішень набуває імітаційного характеру. Що ми маємо на практиці? На державному рівні існує по суті поверхневий інтерес до гірської проблематики, оскільки надалі залишається відкритим питання – із яким соціальним, економічним, культурним, екологічним компонентом вбачається розвиток цих територій. На регіональному рівні теж недостатньо скориговані перспективи розвитку гірських районів (за винятком Закарпатської області). На місцевому рівні мають місце як слабкий прояв ініціативності владних структур та органів самоврядування, так і неефективна комунікація між ними, що переплітаються з невдоволенням прийнятими рішеннями зі сторони громадських організацій, суспільства. Як наслідок, наявні можливості (зокрема ресурсний потенціал) для розвитку територій використовуються неефективно.

В свою чергу, потенціал територій (районів) не означає автоматичне перетворення обмежених ресурсів на економічні ефекти, адже для цього необхідний базис, під яким ми розуміємо дієвий та ефективний механізм. Створити такий механізм означає надати нову якість системі у перспективі її розвитку. В Україні існуючий підхід до гірської політики не дозволяє в повній мірі розкрити можливості цих територій.

2) не проводить єдину державну гірську політику. На рівні Верховної Ради України не визначено поняття «гірські території», принципи ефективного використання наявних ресурсів, вимоги до функціонування суб'єктів господарювання у гірській місцевості тощо. Законом України «Про статус гірських поселень населених пунктів в

Україні» (56/95-ВР від 13.12.2005р.) [7] відповідно охоплені лише гірські населені пункти. Такий підхід спрощує мету (цілі), яку переслідує розвиток гірських територій. Стратегії розвитку, що розробляються на рівні областей Карпатського регіону, залишають поза увагою важливі саме для гірських районів проблеми соціально-економічного та екологічного характеру і формують різне бачення пріоритетів їх розвитку. Отже, державну гірську політику в Україні можна вважати такою, що перебуває у стадії становлення та на цей час не відповідає європейським (світовим) критеріям і вимогам належного управління цими територіями.

На часі створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку гірських територій в Україні, визначення поля спільної дії, формування ефективного і прозорого механізму фінансового-інвестиційного забезпечення регіонального розвитку, гарантування фінансової дієздатності місцевих бюджетів та місцевих громад, сприяння розвитку системи місцевого самоврядування, оптимізації системи територіальної організації влади тощо. Як засвідчує зарубіжний досвід, сучасні тенденції щодо управління розвитком гірських територій орієнтуються на принципи партнерства і координації, стратегічного планування, цільового спрямування коштів.

3) не дозволяє залучити й ефективно реалізувати фінансові інвестиції. Державні ресурси використовуються неефективно через неналежну координацію їх діяльності галузевими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади як головними розпорядниками коштів державного бюджету, у підсумку, розвиток гірських районів з центру не забезпечується. Частка інвестицій в гірські райони в загальній структурі інвестицій, спрямованих в Україну, є мізерною і щороку скорочується. В свою чергу, локальний рівень через відсутність ресурсів та повноважень теж не може сам впливати на місцевий економічний розвиток. Не стимулює приплив інвестицій і діючий Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні».

4) не забезпечує просторового узгодження інтересів суб'єктів регіонального розвитку гірських територій. Розрізнені інституції, не маючи координаційних сигналів, досить часто дублюють функції між собою. Інституційне суміщення повноважень призводить до паралелізму і перехреснування функцій, що знижує контроль, а отже, і відповідальність за ефективність управління.

Відомо, що ефективність системи управління розвитком об'єкту визначається за спроможністю реалізовувати стратегічні цілі управління, забезпечувати ефективність господарювання гірських регіонів, відповідний рівень бюджетного наповнення та гарантувати збереження природних ресурсів. Аналіз у цьому контексті засвідчує:

1. Система управління розвитком гірських територій неупорядкована і недієздатна. Функції місцевих органів влади є усталеними, націлені в основному на поточне управління.

Беззаперечним є те, що систему управління слід змінювати; конкретизувати і/чи оновити функції

управління, що дозволить збільшити внутрішні зв'язки у системі. В свою чергу, уточнення функцій органів управління зумовить необхідність зміни структури управління.

2. Відсутня стратегія розвитку, не визначені головні цілі, пріоритети. До тепер в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку гірських територій, яка б повноцінно враховувала наявний потенціал, проблематику гірських районів. Це дозволило б зосередитись на ключових питаннях їх місії в цілому, своєчасно реагувати на виклики зовнішнього середовища, створити умови для структурно-функціональної збалансованості та ефективного інституційного середовища.

3. Як наслідок, не зрозумілими є цілі для ключових суб'єктів управління.

4. Заходи, які визначені в обласних стратегіях розвитку щодо гірських районів, традиційно не забезпечуються фінансовими ресурсами. Проблема «ресурсної залежності» місцевої влади зумовлена відсутністю чіткого розподілу компетенції між суб'єктами регіонального управління, процедури визначення тих ресурсів, які співвідносяться з цілями, завданнями, функціями й відповідальністю суб'єктів управління за їх використання, технології інвентаризації і класифікації ресурсів тощо.

5. Традиційні інструменти та механізми стимулювання регіонального розвитку спрямовуються на вирішення хронічних проблем соціально-економічного та просторового розвитку гірських районів і не сприяють мотивації для саморозвитку та активізації економічної ініціативи на місцях.

Вище згадані центральні органи виконавчої влади володіючи відповідним інструментарієм, повинні впливати на ситуацію через систему заходів стимулювання. Проте ця сторона державного регулювання не забезпечується.

Однією з причин низької ефективності державного управління є недоліки кадрового забезпечення органів влади на всіх рівнях. Цей процес зазнає надмірного політичного впливу. Прихід до влади нових політичних сил зумовлює зміну не лише політичного керівництва на рівні міністерств і відомств, а й управлінців і фахівців в усій владній вертикалі, що призводить до зниження професійності в діяльності органів управління, втрати їх інституційної пам'яті і спадкоємності в реалізації державної регіональної політики.

Таким чином, розбудова дієвої системи управління розвитком гірських територій потребує:

1) законодавчого врегулювання важливих для розвитку гірських територій питань. На теперішньому етапі законодавство залишається неповним і суперечливим, що, з одного боку, підтверджує відзначену вище відсутність стратегії розвитку гірських територій, з іншого – свідчить про непослідовність державної регіональної політики. Необхідним є прийняття низки нормативних актів, які формують головний тезис – в межах гірських районів ініціюється активна регіональна політика.

2) формування методологічних підходів до організації системи управління розвитком гірських територій. Традиційний підхід спрямований на визначення потреб гірських районів та формування проблем, які треба вирішити, і як показує практика, не вирішуються. Тобто, носить компенсаційний характер - виплачується компенсація за проблеми минулого. Альтернативний підхід передбачає мобілізацію і пошук «прихованих» можливостей цих територій та більш ефективного використання наявного ресурсного потенціалу. На наш погляд, у такої системи має бути реальна здатність формувати умови для розвитку гірських районів та реалізації їх інтересів, визначати подальший шлях розвитку на основі повноцінного ресурсного забезпечення і використання з метою задоволення широкого кола потреб цих територій.

3) розкриття сутності розвитку гірських територій. Розвиток гірських територій розглядаємо як неперворотну, спрямовану, закономірну зміну цього об'єкту, котрий досягається за умов забезпечення належного рівня соціальних послуг, досягнення встановлених державою стандартів життя, підвищення економічної ефективності виробництва при раціональному використанні природних ресурсів і збереженні навколишнього природного середовища.

4) визначення сукупності принципів побудови управлінського простору. Європейський досвід спрямовує на використання у розбудові дієвої системи управління розвитком гірських та проблемних регіонів засад правової певності, відкритості, прозорості, відповідальності та результативності.

5) ресурсного забезпечення управління розвитку гірських територій. Повна підконтрольність органів місцевого самоврядування через механізми делегованих державою повноважень практично не залишає можливостей для реального місцевого економічного розвитку.

6) формування інформаційної бази даних, яка необхідна для проведення всебічної оцінки й прийняття науково-обґрунтованих рішень. Позичування гірських територій повинно бути чітко визначене у законодавстві, що сприятиме покращанню моніторингу цієї системи, залученню інвестицій та ін. Інформаційне забезпечення має бути достатньо деталізованим, регулярним, доступним і зручним як для органів управління, так і для кожного громадянина суспільства.

Список використаних джерел

1. Заставний, Ф.Д. Депресивні регіони України: аналіз, оцінка, проблеми // Регіональна економіка. – 2005.- № 1. – С.76-90.
2. Інвестиційна привабливість Західного регіону України: [монографія] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; [наук. ред. С.О. Ішук]. – Львів, 2011. – 212 с.

3. Копитко, В. Чинники формування регіональних особливостей розвитку АПК /В. Копитко/ Вісник Львівського державного аграрного університету. – 2006. – 792 с.

4. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-19 від 05.02.2015р., ст. 6. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

5. Указ Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011 «Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/634/2011/page>

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 «Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>

7. Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80>

References

1. Zastavnyi, F.D. (2005), *Depresywni regiony Ukrainy: analiz, otsinka, problemy* [Depressed regions of Ukraine: analysis, assessment, problems]. Regional'na ekonomika, vol.1, pp. 76-90.

2. Ishchuk S.O. (2011), *Investytsiyna pryvablyvist' Zahidnogo regionu Ukrainy* [Investment attractiveness of Western Ukraine]. NAS of Ukraine. Institute of Regional Studies. Lviv, Ukraine.

3. Kopytko, V. (2006). *Chynnyky formuvannya regional'nyh osoblyvostey rozvytku APK* [Formation factors of the AIC development regional characteristics]. Bulletin of Lviv State Agrarian University, p. 792.

4. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine «On Principles of the State Regional Policy», available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

5. President of Ukraine (2011), Decree of President of Ukraine «Regulations for the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine», available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/634/2011/page>

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Regulations of the Ministry of Regional Development, Construction, Housing and Communal Services of Ukraine», available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>

7. Verkhovna Rada of Ukraine, The Law of Ukraine «On the status of mountain settlements in Ukraine», available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80>