

УДК332.145(23):330.3

Ерфан В.Й., Войтенко Г.В., Польовська В.В.

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ ГІРСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ

Окреслено проблемні питання інституційного забезпечення розвитку депресивних територій України та її регіонів. Обґрунтовано необхідність дотримання принципів сталого розвитку Карпат, зазначених у рамковій Карпатській Конвенції, з метою збереження і розширеного відтворення гірських екосистем.

Ключові слова: гірські території, інституційне забезпечення, законодавчо-нормативна складова.

Вступ. Актуалізація окреслення підходів до вирішення проблемних питань гірських територій, акцентування уваги щодо перспектив збалансованого розвитку гірської місцевості, забезпечення добробуту і комфортного життєвого середовища для гірських мешканців обґрунтовує необхідність сприяння з боку органів державної влади, місцевого самоврядування з врахуванням побажань і потреб населення гірського краю.

Аналіз досліджень і публікацій. Забезпечення збалансованого розвитку гірських територій значною мірою залежить від діючого інституційного забезпечення, яке, з одного боку, зумовлює наявність відповідних державних органів та громадських організацій, з іншого – закони, норми, правила, стандарти [1]. В основі інституційного забезпечення є поняття «інституції» як сформовані часом і діяльністю людини правила, формальні і неформальні зв'язки, обмеження, які структурують людську взаємодію, забезпечують регулювання життєвого простору індивідуального й організаційного розвитку [2, с. 7].

Я. Щепанський трактує поняття *інституція* як [3]: форма організації комплексу соціальних дій, які виконуються деякими членами групи від імені спільноти, тобто в цьому розумінні не депутати ради є інституцією, а організація ради, що надає групі право діяльності й забезпечує можливість репрезентувати жителів міста; групи осіб, покликаних вирішувати справи, важливі для всієї спільноти, виконувати публічні функції; комплекс установ і знарядь діяльності, що дають змогу деяким членам групи виконувати публічні функції, спрямовані на задоволення потреб і регулювання поведінки цілої групи; певна соціальна роль деяких осіб особливо важлива для життєдіяльності групи. Інституційне забезпечення зумовлюється створенням необхідних для регіональної політики законодавчої бази, відповідних організаційних структур (інститутів) на центральному, регіональному та місцевому рівнях, координації їх

діяльності, запровадження механізмів координації органів державної влади, органів місцевого самоврядування, недержавних організацій та населення, а також впровадження законодавчо визначених інструментів реалізації цієї політики у визначених часових рамках [4, с. 45].

У процесі державного регулювання часто використовується термін *інституційні засади* [5, с. 188–190], де мається на увазі формування та функціонування обласних державних адміністрацій в Україні на основі забезпечення правових норм внутрішньої організації обласних державних адміністрацій, а також реалізації закріплених за ними функцій і повноважень, тобто поряд із законодавчо закріпленими принципами акцентується увага і на сфері компетенції державних інституцій певного виду. Як відмічають окремі науковці [6, с. 283], проблемними питаннями інституційного забезпечення розвитку територій України та її регіонів є недосконалість нормативно-правової та інституційної бази формування державної регіональної політики, що спричинює несистемність її реалізації та неузгодженість дій владних структур. При цьому відсутнє чітке розмежування сфер повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів щодо регіонального та місцевого розвитку.

У сучасних умовах кризового господарювання постає необхідність розроблення пакету взаємоузгоджених правових актів щодо створення умов для запровадження ефективних механізмів державного регулювання регіонального розвитку, підвищення інституційної спроможності та стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та територіальних громад щодо забезпечення прискореного розвитку територій (регіонів), зокрема й гірських, на основі повнішого використання їх природно-ресурсного, економічного, наукового та іншого потенціалів [6, с. 282].

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування інституційних засад розвитку територій гірської місцевості, що носять проблемний, депресивний характер; окреслення необхідності поєднання інтересів владних структур, органів місцевого самоврядування і громади у процесі активізації розвитку гірської місцевості.

© **Ерфан Віталій Йосипович**, к.е.н., доцент кафедри міжнародного бізнесу, менеджменту та логістики ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Войтенко Галина Володимирівна, к.е.н., доцент кафедри обліку і аудиту та фінансів, Карпатський інститут підприємництва, м. Хуст, bilovarci@ukr.net

Польовська Васирина Василівна, здобувач кафедри економіки підприємства ДВНЗ «Ужгородський національний університет», lesyagazuda@gmail.com

Виклад основного матеріалу дослідження.

У процесі інституціональних перетворень стосовно України, як відмічає В. Воротін, потрібно формувати нові якісні підходи до розвитку регіональної економіки, де особливу увагу слід звернути на розвиток локальних територіальних утворень – депресивних та кризових територій (гірських населених пунктів, малих монофункціональних міст тощо) [7, с. 62]. На цьому ж акцентують увагу науковці Національного інституту стратегічних досліджень у монографії "Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку" [8, с. 535–543].

Як свідчить світова практика у процесі розроблення засад національної регіональної економічної політики традиційно розрізняють "динамічні" ("піонерні") території та проблемні регіони ("слаборозвинені" й "депресивні"), зокрема [9, с. 511–512; 10, с. 172–183]:

- до *динамічних (піонерних)* належать регіони з прогресивним станом економіки, високим рівнем життя населення, стабільною культурно-політичною та екологічною ситуацією. Навіть за умов кризи у "піонерних" регіонах спостерігається значне поліпшення соціально-економічної ситуації, високі темпи приросту виробництва та зростання доходів населення і бюджету. Основою цього є висока спроможність до структурної адаптації економіки "динамічних" ("піонерних") регіонів до викликів, зумовлених змінами зовнішньої та внутрішньої ринкової кон'юнктури. Як правило, це регіони, у галузевій структурі економіки яких переважає обробна промисловість та сфера послуг;

- *проблемними* є регіони, розвиток яких з певних причин суттєво відстає від середнього рівня по країні в цілому, вони поділяються на:

➤ *слаборозвинені*, економічна відсталість яких зумовлена природно-географічними особливостями: рельєфом місцевості та конфігурацією території регіону (від чого залежить транспортна доступність і витрати на перевезення); особливостями клімату (так, посушливий чи надмірно зволожений клімат спричинює зростання витрат виробництва, особливо у сільському господарстві, часто стає причиною дотаційності таких регіонів). У слаборозвинених регіонах традиційно спостерігається обмежений рівень зайнятості населення та її нерациональна структура; хронічними є несприятливі умови для активізації ділової, інвестиційної діяльності. До слаборозвинених регіонів в Україні належать: північна Буковина і Закарпаття, Полісся (райони якого постраждали під час Чорнобильської аварії), Північний Крим тощо;

➤ *депресивні*, економічна відсталість яких зумовлена стагнацією, викликану, насамперед, структурною кризою, іншими чинниками об'єктивного походження (наприклад, йдеться про віддалені гірські території тощо). Найчастіше депресивними у світі є старопромислові регіони (з характерним для них видобутком корисних

копалин з виснажених родовищ, виробництвом, що характеризується високою енергоємністю та матеріалоеємністю на основі застарілих технологій). Специфічною ознакою депресивних регіонів є те, що навіть за умов стійкого зростання національної економіки на цих територіях можуть періодично виникати економічні кризи, зростає безробіття тощо.

В Україні депресивні регіони (території), як відмічено у постанові Верховної Ради України "Щодо стану та перспективи депресивних регіонів, міст і селищ" (2003 р.) [11], найчастіше виникають у малих містах і на прилеглих до них територіях, де наповнення місцевих бюджетів та функціонування соціальних закладів цілком залежить від фінансово-економічного стану містоутворювальних підприємств. Як правило, це шахтарські містечка, населені пункти, в яких дислокуються розформовані військові частини, та населені пункти в гірських місцевостях.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 вересня 2011 р. [12] центральним і регіональним органам влади доручено розробити Державну програму сталого розвитку Українських Карпат як складової частини програми Європейського Союзу "Карпатський простір" і створити Регіональну асоціацію сталого розвитку Карпат з метою сприяння збереження і примноження унікальної природи Карпат. Однак, активізація розвитку гірських територій, охорона і розширене відтворення екосистем Карпатських гір є важливим завданням всіх європейських держав, на території яких вони розташовані.

Доцільно відмітити роль міжнародної Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, так званої Карпатської конвенції, в удосконаленні управління природоохоронною діяльністю в межах гірських територій. Впровадження відмічених положень сприятиме формуванню економіко-технічних, організаційно-нормативних передумов щодо забезпечення екологічно зрівноваженого антропогенного впливу на розвиток гірської місцевості з обов'язковим врахуванням властивостей гірських екосистем з метою їх збереження і розширеного відтворення. В Україні прийнятність положень Карпатської конвенції як частини національного законодавства, підтверджено Законом України "Про ратифікацію Карпатської конвенції" (від 7 квітня 2004 р. № 1672) [13]

Реалізація завдань, визначених Карпатською конвенцією [14, с. 23, 24] та дотримання окреслених нею принципів сприятиме гармонічному поєднанню інтересів діяльності людини та збереженню і відновленню навколишнього природного середовища гірських територій, формуванню виважених управлінських підходів із врахуванням законодавчо-нормативного забезпечення з метою активізації розвитку гірської місцевості.

Слушно зауважити, що поряд з ратифікацією Карпатської конвенції, важливим було прийняття Україною Резолюції 315 (2010) та Рекомендації 296

(2010) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи "Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір" [15], де окреслено вагому роль місцевих і регіональних органів влади, а також розширення їх участі у виконанні засад Карпатської конвенції, забезпеченні принципу субсидіарності і багаторівневого управління.

Відповідно до статті 27 "Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку" Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать [16]: забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів. Відмічені повноваження повинні розповсюджуватися і на сферу охорони довкілля, розширення і відновлення заповідних територій, екомережі, збереження історичної і культурної спадщини гірського регіону, відстоювання інтересів громади гірської місцевості.

Нині постає необхідність подальшої розробки пакету взаємоузгоджених законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо створення умов для запровадження ефективних механізмів державного регулювання регіонального розвитку, підвищення інституційної спроможності та стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та територіальних громад щодо забезпечення прискореного розвитку територій (регіонів), зокрема й гірських, на основі повнішого використання їх природно-ресурсного, економічного, наукового та іншого потенціалів [6, с. 282].

Важливість взаємоузгоджених дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з метою забезпечення збалансованого розвитку територій (регіонів). Кабінетом Міністрів України (2009 р.) було створено діючий консультативно-дорадчий орган – Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування, пріоритетними

завданнями якого окреслено моніторинг державної регіональної політики, передусім у напрямі розвитку місцевого самоврядування, пошуку ефективних шляхів її вдосконалення; напрацювання спільних планів дій центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для забезпечення збалансованого розвитку територій (регіонів) [17].

Процес формування дійового інституційного механізму повинен враховувати важливі складові забезпечення розвитку території, які обумовлюються економічними, соціальними, екологічними та іншими елементами. Оцінюючи інституційний механізм важливо це враховувати, як вважають окремі науковці [18, с. 11], і ми дотримуємося цієї точки зору, оскільки будь-яка інституція (відомство) може забезпечити певне зростання окремих показників у межах своєї компетенції, але при цьому територія не розвиватиметься, позаяк інші показники (наприклад, соціальні чи екологічні) матимуть від’ємне значення, тобто деградуватимуть. Розвиток території не обмежується економічною складовою, оскільки він передбачає передусім кількісне зростання продуктивних сил на певній території (в регіоні), при цьому досить часто ігноруються якісні чинники збалансованості та соціальної орієнтації життєзабезпечення населення гірської місцевості.

Висновки. Новаційна модель забезпечення збалансованого розвитку гірської території повинна базуватися на поєднанні інтересів владних структур, зокрема органів державної влади, місцевого самоврядування і територіальної громади. Важливим при цьому є дотримання принципу гармонізації поєднання інтересів усіх зацікавлених осіб з метою забезпечення збалансованого розвитку гірської місцевості передусім на основі підвищення рівня життєзабезпечення населення гірського краю.

Перспективним напрямом подальших досліджень є узагальнення зарубіжного досвіду державного регулювання розвитку територій гірської місцевості в умовах ринкового господарювання.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Яремко Л. Проблеми інституційного забезпечення інноваційного розвитку регіону / Л. Яремко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.donntu.edu.ua>
2. Саблук П.Т. Інституціональні засади трансформацій в аграрній сфері / П.Т. Саблук // Збірник матеріалів тринадцятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників (20-21 червня 2011 р.); ННЦ "Інститут аграрної економіки. – К., 2011. – 5–38 с.
3. Щепанський Я. Элементарные понятия социологии/Я. Щепанський; перевод с польского М.М. Гуренко. – М.: Издательство «Прогресс», 1969. – 239 с.
4. Романюк С.А. Основні вимоги до моделі інституційного забезпечення сучасної регіональної політики /С.А. Романюк//Вісник СумДУ. Серія “Економіка”.– №1’2013. –с. 45–50 с.
5. Покрова Л. Цілі, завдання й функції державного управління економікою на обласному рівні в Україні /Л. Покрова //Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.- практ. конф. за міжнар. участю (28 трав. 2004 р., м. Київ) / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева: У 2 т. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – 188–190 с.
6. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

7. Воротін В.Є. Державне управління конкурентоспроможністю національної економіки: регіональний аспект /В.Є. Воротін// Перспективи становлення конкурентоспроможної регіональної економіки : матер. шостого Пленуму Співки економістів України та Між нар. науково–практ. конф / під. заг. ред. В.В. Оскольського. – К., 2007. С. 60–71 с.
8. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528 с.
9. Данилишин Б. М. Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка : навч. посіб. / Б. М. Данилишин, Д. В. Клиновий, Т. В. Пепа ; за наук. ред. Б. М. Данилишина. – Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект–Поліграф», 2007. – 688 с.
10. Біла С.О. Інституційне забезпечення соціально-економічного розвитку проблемних територій (світовий досвід) /С. О. Біла // Стратегічні пріоритети, № 3(12), 2009 р. – 172–183 с.
11. Щодо стану та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 15.05.2003 № 782-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/782-iv>
12. Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 вересня 2011 р. № 896-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-2011-p>.
13. Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат /Закон України від 07.04.2004 № 1672-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, № 32, ст.383
14. Солодкий В.Д. Роль Карпатської конвенції в удосконаленні управління природоохоронною діяльністю регіону : монографія / В. Д. Солодкий, Г. Д. Шутак, В. К. Сівак. – Чернівці : Зелена Буковина, 2009. – 240 с.
15. Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір [Електронний ресурс] : Рекомендація 296 (2010) // Регіональний інформаційний центр "Карпати". – Режим доступу: <http://carpaty.net/?p=4958&lang=uk>
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Додаток до щотижневика „Відомості Верховної Ради України”; Серія „Закони України”. – К. : Парламентське видавництво, 1999. – 78 с. (Офіційне видання).
17. Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. №309 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua
18. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керещман. – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 102 с.

REFERENCES

1. Jaremko L. Problemy instytucijnoho zabezpečennja innovacijnoho rozvytku rehionu / L. Jaremko [Elektronnyj resurs]. – Režym dostupu: <http://www.donntu.edu.ua>
2. Sabluk P. T. Instytucional'ni zasady transformacij v ahrarnij sferi / P. T. Sabluk // Zbirnyk materialiv trynadcjatyx ričnyx zboriv Vseukrajins'koho konhresu včenyx ekonomistiv-ahrarykiv (20-21 červnja 2011 r.); NNC "Instytut ahrarnoji ekonomiky. K., 2011. – 5-38 s.
3. Ščepan'skyj Ja. Elementarnye ponjatyja socyolohyy/Ja. Ščepan'skyj; perevod s pol'skoho M. M. Hurenko. – M. Yzdatel'stvo «Prohress», 1969. – 239 s.
4. Romanjuk S. A. Osnovni vymohy do modeli instytucijnoho zabezpečennja sučasnoji rehional'noji polityky /S. A. Romanjuk//Visnyk SumDU. Serija “Ekonomika”, #12013. – 45-50 s.
5. Pokrova L. Cili, zavdannja j funkciji deržavnoho upravlinnja ekonomikoju na oblasnomu rivni v Ukrajinі /L. Pokrova //Aktual'ni teoretyko-metodolohični ta orhanizacijno-praktyčni problemy deržavnoho upravlinnja: Materialy nauk.- prakt. konf. za mižnar. učastju (28 trav. 2004 r., m. Kyjiv) / Za zah. red. V.I.Luhovoho, V.M.Knjazjeva: U 2 t. – K.: Vyd-vo NADU, 2004. – T. 1. – 188-190 s.
6. Rehiony Ukrajinu: problemy ta priorytety social'no-ekonomičnoho rozvytku: Monohrafija / Za red. Z.S. Varnalija. – K. : Znannja Ukrajinu, 2005. – 498 s.
7. Vorotin V. Je. Deržavne upravlinnja konkurentospromožnistju nacional'noji ekonomiky: rehional'nyj aspekt /V. Je. Vorotin// Perspektivy stanovlennja konkurentospromožnoji rehional'noji ekonomiky : mater. šostoho Plenumu Spilky ekonomistiv Ukrajinu ta Miž nar. nauково–prakт. konf / pid. zah. red. V. V. Oskol's'koho. – K., 2007. S. 60–71 s.
8. Ukrajinu v 2010 roci: ščorični ocinky suspil'no-polityčnoho ta social'no-ekonomičnoho rozvytku: monohrafija / za zah. red. A. V. Jermolajeva. – K. : NISD, 2010. – 528 s.
2. Danylyšyn B. M. Rozvytok produktyvnyx syl i rehional'na ekonomika : navč. posib. / B. M. Danylyšyn, D. V. Klynovyj, T. V. Pepa ; za nauk. red. B. M. Danylyšyna. – Nižyn : TOV «Vydavnyctvo «Aspekt–Polihraf», 2007. – 688 s.
3. Bila S. O. Instytucijne zabezpečennja social'no-ekonomičnoho rozvytku problemnyx terytorij (svitovyj dosvid)/S. O. Bila // Stratehični priorytety, # 3(12), 2009 r. – 172-183 s.

4. Ščodo stanu ta perspektyvy depresyvnix rehioniv, mist ta selyšč Ukrainy [Elektronnyj resurs] : postanova Verxovnoji Rady Ukrainy vid 15.05.2003 # 782-IV. – Režym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/782-iv>
5. Pro zatverdžennja planu zaxodiv ščodo stymuljuvannja mižrehional'noji spivpraci, kooperaciji ta intehtaciji [Elektronnyj resurs] : rozporjadžennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 veresnja 2011 r. # 896-r. – Režym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-2011-r>.
6. Pro ratyfikaciju Ramkovoji konvenciji pro oxoronu ta staljy rozvytok Karpat/Zakon Ukrainy vid 07.04.2004 # 1672-IV // Vidomosti Verxovnoji Rady (VVR), 2004, # 32, st.383
7. Solodkyj V. D. Rol' Karpats'koji konvenciji v udoskonalenni upravlinnja pryrodooxoronnoju dijal'nistju rehionu : [monohrafija] / V. D. Solodkyj, H. D. Šutak, V. K. Sivak. – Černivci : Zelena Bukovyna, 2009. – 240 s.
8. Staljy rozvytok hirs'kyx rehioniv i dosvid Karpats'kyx hir [Elektronnyj resurs] : Rekomendacija 296 (2010) // Rehional'nyj informacijnyj centr "Karpaty". – Režym dostupu: <http://carpaty.net/?p=4958&lang=uk>
9. Pro misceve samovrjaduvannja v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997. # 280/97-VR / Dodatok do ščotyžnevyka „Vidomosti Verxovnoji Rady Ukrainy”; Serija „Zakony Ukrainy”. – K. : Parlaments'ke vydavnytstvo, 1999. – 78 s. (Oficijne vydannja).
10. Pro utvorennja Rady z pytan' rehional'noho rozvytku ta miscevoho samovrjaduvannja : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 2 kvit. 2009 r. #309 [Elektronnyj resurs]. – Režym dostupu : www.zakon.rada.gov.ua
11. Instytucijne zabezpečennja rehional'noji polityky ta praktyka vzajemodiji orhaniv vlady v Ukraini / Dacyšyn M., Kerecman V. – K.: V-vo «K.I.S.», 2007. – 102 s