

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 332.025.1:332.142

Мікловда В.П.,
*доктор економічних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії наук України,
завідувач кафедри економіки підприємства,
Ужгородський національний університет*

Пітюлич М.М.,
*кандидат економічних наук, доцент,
докторант,
Інституту регіональних досліджень
Національної академії наук України*

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

LEGISLATIVE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF MOUNTAIN AREAS OF UKRAINE

У статті окреслено нормативно-правову базу, що регулює розвиток гірських територій України. Окреслено функції інститутів, що відповідають за розвиток гірських територій в Україні. Запропоновано конкретні шляхи підвищення ефективності інституційного та нормативно-правового забезпечення розвитку гірських територій України.

Ключові слова: гірські території, інституційне забезпечення, соціально-економічний розвиток, інституційні засади, нормативно-правові акти.

В статье обозначена нормативно-правовая база, регулирующая развитие горных территорий Украины. Определены функции институтов, отвечающих за развитие горных территорий в Украине. Предложены конкретные пути повышения эффективности институционального и нормативно-правового обеспечения развития горных территорий Украины.

Ключевые слова: горные территории, институциональное обеспечение, социально-экономическое развитие, институциональные основы, нормативно-правовые акты.

The article is designated by the regulatory framework governing the development of mountainous areas of Ukraine. Functions of the institutions responsible for the development of mountainous areas in Ukraine. Proposed concrete ways to improve the institutional and regulatory framework of the development of mountain areas of Ukraine.

Keywords: mountain areas, institutional support, social and economic development, institutional frameworks, regulations.

Постановка наукової проблеми, її актуальність та ступінь розробки. Досягнення стратегічної мети державної політики у сфері соціально-економічного розвитку гірських територій вимагає сформованої та повноцінної нормативно-правової бази. Ці питання відображені у працях таких вітчизняних науковців, як: С. Біла,

З. Варналій, В. Воротін, В. Демченко, П. Жук, В. Кравців, О. Настечко, П. Самольтов, Ю. Стадницький, О. Шаблій, Л. Шевчук та інших, присвячених загальним проблемам розвитку гірських територій України. Проте проблема удосконалення нормативно-правового забезпечення їх соціально-економічного розвитку залишається ще недостатньо дослідженою і потребує детальнішого розгляду.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній момент процес планування та прогнозування соціально-економічного розвитку гірських територій в Україні регулюють такі нормативно-правові акти, як Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 р. та Постанова Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” від 26.04.2003 р.

Серед важелів державного регулювання процесів розвитку гірських територій на особливу увагу заслуговують нормативно-правові документи, що повинні створювати основу для їх стабільного розвитку і максимально ефективної віддачі від функціонування відповідного соціально-економічного комплексу. На сьогодні політика щодо гірських територій в Україні регламентується такими основними законодавчо-нормативними актами, як Закон України “Про статус гірських населених пунктів в Україні” від 15.02.1995 р., Постанова Кабінету Міністрів України “Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських” від 11.08.1995 р., Постанова Кабінету Міністрів України “Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах” від 11.08.1995 р. Вищезгадані документи декларують державні гарантії соціально-економічного розвитку гірських територій і населених пунктів, яким надано статус гірських. Питання соціально-економічного розвитку гірських територій регулюються і багатьма іншими нормативно-правовими документами, однак лише частково і доповнюють вище названі документи.

Засади соціально-економічного розвитку гірських територій безпосередньо регламен-

товані Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”, у якому, зокрема, визначено механізм планування розвитку регіонів, згідно з яким Кабінет Міністрів формує державну стратегію регіонального розвитку, а на її основі місцеві органи влади розробляють регіональні стратегії, що містять також і завдання соціально-економічного розвитку гірських територій. Іншими інструментами реалізації соціально-економічної політики в гірських територіях визначено програми подолання депресивного стану територій та державні цільові програми відповідного галузевого скерування.

Низка нормативно-правових актів регулює соціально-економічний розвиток гірських територій через затвердження найрізноманітніших програм. Зокрема, в переліку державних (цільових) програм, які планувалось фінансувати у 2013 р., нараховувались 120 різних програм, які затверджені Парламентом, Урядом та Президентом України [1]. Більша частина цих програм певним чином впливає на розвиток відповідних гірських територій окремих областей України. Місцеві органи влади, своєю чергою, на виконання нормативно-правових актів, а також із власної ініціативи розробляють та затверджують свої програми, загальна кількість яких в окремому органі влади може перевищувати кілька десятків. Це і загальнопоширені Програми соціально-економічного розвитку областей (районів), наприклад Регіональна стратегія розвитку Закарпатської області до 2015 року, а також спеціальні, наприклад регіональна програма розвитку сільських територій у Закарпатській області тощо.

Загалом, ретроспективний аналіз програм соціально-економічного розвитку регіонів, де відповідно визначались і завдання стосовно їх гірських територій, свідчить про те, що протягом останніх років щороку розроблялись і затверджувались десятки нових програм, фінансування яких вимагало значних бюджетних коштів. Відбувалось це з різних підстав: за ініціативи Кабінету Міністрів України, на виконання доручень Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки та оборони України.

На сьогодні порядок розроблення та виконання державних цільових програм регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 10626 від 31.01.2007 р. та низкою наказів центральних органів виконавчої влади [6]. Проте проблема правового регулювання процесу формування державних цільових програм тісно пов'язана з необхідністю прийняття єдиного загальнодержавного стратегічного документа розвитку держави, через що відсутні чітко встановлені довгострокові пріоритети державної політики, на реалізацію яких мають бути спрямовані державні цільові програми. Правовими підставами для розробки такого документа у розвинених країнах світу слугують стратегічні орієнтири збалансованого розвитку відповідно до міжнародних рішень у Ріо-де-Жанейро (1992) [5] та Йоганнесбурзі (2002) [2]. Окрім того, необхідність розроблення документа зі стратегічними орієнтирами розвитку держави зумовлюється і зобов'язаннями, що взяті Україною після приєднання нею 19 квітня 2007 р. до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги [9].

Таким чином, на сьогодні в Україні створені певні правові умови для планування та реалізації соціально-економічного розвитку гірських територій, зокрема сформована відповідна інституційна інфраструктура, деякі норми продубльовані в кількох нормативних актах (наприклад, інструменти сталого розвитку територій, які можна використати і у випадку гірських територій) [8]. Тому подальше вдосконалення законодавства в цій сфері має бути спрямовано, насамперед, на усунення окремих прогалин її нормативно-правового забезпечення та врегулювання правовідносин, що виникають з огляду на необхідність забезпечення сталого розвитку гірських територій.

Так, важливого значення набуває удосконалення нормативно-правових засад вітчизняної регуляторної політики, насамперед у спосіб імплементації процедури розробки проектів соціально-економічного розвитку саме гірських територій. Зазначене ще на стадії планування нормативно-правових актів в Україні суттєво зможе підвищити рівень ефективності запланованих заходів

та сприятиме запобіганню прийняття необґрунтованих управлінських рішень [12].

При розгляді нормативно-правового регулювання процесу розвитку гірських територій Карпатського регіону України важливе значення має врахування положень Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, що була прийнята 22 травня 2003 р. у Києві на 5-й Конференції Міністрів з охорони навколишнього природного середовища Європи "Довкілля для Європи" та ратифікована Верховною Радою України 7 квітня 2004 р. [13]. Доцільно взяти також до уваги Стратегію виконання Карпатської конвенції, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України в січні 2007 р. [14]. У цих документах окреслено коло існуючих проблем соціально-економічного розвитку гірських територій та запропоновані напрями їх вирішення, визначено уповноважені органи, їх компетенцію щодо реалізації запланованих заходів. Практичним інструментом реалізації соціально-економічної політики в гірських територіях цього регіону має бути державна програма сталого розвитку Українських Карпат. Вона має складатись виключно з пріоритетних інвестиційних проектів соціального, економічного, культурного та екологічного розвитку гірських територій з конкретними термінами виконання, обсягами та джерелами фінансування [3]. Цьому також буде сприяти залучення фінансових ресурсів Європейського Союзу та інших міжнародних організацій для вирішення проблем сталого розвитку гірських територій Карпат, зокрема їх української частини, що має принести в майбутньому відчутний економічний та соціальний ефект, стане реальною відповіддю на потреби населення високогірних територій України щодо підвищення рівня життя. З боку Ради Європи, як запевнили керівники її структур, буде робитись все для реалізації прийнятих документів [3].

Доцільно зазначити, що успішний соціально-економічний розвиток гірських територій має забезпечуватися завдяки функціонуванню інститутів, які виконують у межах своїх повноважень такі функції: прийняття рішень, інформаційну та мотиваційну [17]. Ефективне забезпечення реалізації при-

йнятих рішень з питань розвитку гірських територій має складатись із сукупності інституційно-правових правил розподілу повноважень суб'єктів управлінської діяльності; інформаційна – інституційне забезпечення моніторингу політики у цій сфері; мотиваційна – правил та механізмів реалізації рішень державної гірської політики.

Актуальною проблемою нормативно-правового поля соціально-економічного розвитку гірських територій і надалі є узгодженість прав і обов'язків місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, особливо на рівні областей, щодо окремих питань розвитку цих територій, що призводить до виникнення компетенційних суперечок. Наявність значної кількості делегованих повноважень позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності внаслідок того, що делеговані повноваження практично стають не правом, а обов'язком.

Необхідно також відзначити, що інформаційна база соціально-економічного розвитку гірських територій України є недостатньою і характеризується значними недоліками. Зокрема, неповною є система інформування громадськості, суб'єктів соціально-економічного середовища, а також органів влади щодо базових параметрів економіко-правового забезпечення розвитку гірських територій, прогнозу їх екологічних загроз. Інформаційна підсистема інституційного базису соціально-економічного розвитку гірських територій має передбачати також роботу щодо організації та періодичного проведення соціологічних опитувань з метою дослідження основних характеристик стану соціально-економічного розвитку цих територій.

З метою подолання цих та інших негативних тенденцій державного управління соціально-економічним розвитком гірських територій має вирішуватися проблема створення такої інституційної системи, яка б розмежувала політичні та регуляторні функції держави. Відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку гірських територій України, важливе значення будуть мати такі принципи розвитку інституційної системи у цій сфері, як:

– демонополізація державного управління та залучення всіх суб'єктів системи

сприяння їх соціально-економічному розвитку, створення альтернативних державним інститутів контролю;

– зниження рівня напруги в інституційній системі та невизначеності економіко-правового, суспільного і соціального середовища, досягнення компромісу різних суб'єктів управлінської діяльності;

– створення сприятливого середовища для збільшення інвестицій та найбільш раціонального і ефективного розвитку ресурсного потенціалу соціально-економічного комплексу гірських територій;

– упровадження незалежної соціальної експертизи законодавчих та інших нормативно-правових актів, що стосуються соціально-економічної політики [16].

Серед інституційних змін, що відбулись останніми роками та мають позитивно вплинути на соціально-економічний розвиток гірських територій, треба зазначити утворення Ради регіонів як консультативно-дорадчого органу при Президентові України [10]. Серед завдань Ради регіонів особливого значення для активізації процесів регіонального розвитку мають: сприяння взаємодії та активізації співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування у виробленні механізмів подолання диспропорційності розвитку територій, підвищення рівня їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості. Такі цілі мають бути досягнуті через консолідацію взаємодії та узгодження заходів регіональних і місцевих органів влади у площині впливу на регіональний розвиток. Утворення Ради регіонів підводить законодавче підґрунтя для того, щоб питання регіонального розвитку, по-перше, не вирішувалися за залишковим принципом, а по-друге, – перестали бути виключно проблемою місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування та обмеженої кількості центральних органів виконавчої влади. Створення Ради регіонів у 2010 р. чи не вперше визначило статус регіональної політики як однієї з найважливіших складових державної політики [15].

Однак, слід відмітити, що незважаючи на досить широкий перелік законів та нормативно-правових актів річного рівня, які

регулюють сферу соціально-економічного розвитку гірських територій, система законодавчого забезпечення формування та реалізації державної політики розвитку гірських територій відповідно до кращого європейського та світового досвіду наразі так і не створена [4]. Чинні на сьогодні закони ухвалювались в різний час, на основі різних концепцій та вирішення локальних завдань і не стали взаємодоповнюючими та гармонізованими. Тому процес удосконалення інституційного та нормативно-правового забезпечення державної політики щодо соціально-економічного розвитку гірських територій в Україні триває й досі.

Так, лише на початку 2015 року був прийнятий найбільш очікуваний Закон України “Про засади державної регіональної політики”, де зазначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Закон створює законодавчу основу для реалізації нової державної регіональної політики, яка повинна охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку. Зокрема, документ містить визначення мети, принципів та пріоритетів державної регіональної політики, державної стратегії регіонального розвитку, повноваження суб’єктів державної регіональної політики, визначає засади фінансового забезпечення та моніторингу реалізації державної регіональної політики. Визначення рамок регіонального розвитку шляхом прийняття Закону про засади державної регіональної політики передбачено Порядком денним асоціації Україна – ЄС [7].

Якщо закон про регіональну політику уже прийнятий Верховною Радою і знаходиться на підписі у Президента України, то інший закон, який регулював би політику, спрямовану саме на розвиток гірських територій, знаходиться все ще на стадії розробки. Так, проект Закону України “Про розвиток гірських територій в Україні” [11], який був запропонований ще у 2009 році до сьогоденного часу ще не є прийнятим. У ньому, на основі опрацювання світового досвіду розвитку гірських районів, закладені регламентуючі норми для запобігання погли-

бленню соціально-економічного занепаду гірських районів, створення належних умов для розвитку гірської території, а не окремих населених пунктів.

Проте в даному проекті Закону є ряд недоопрацьовань та упущень, які на нашу думку повинні бути обов’язково виправлені і внесені. Так, наприклад, в проекті Закону немає жодного посилання чи узгодженості з нормативно чинним механізмом (Постанова КМУ від 21.07.2006 р., № 2001) підтримки державою пріоритетів розвитку регіонів на основі розроблених Регіональних стратегій розвитку областей до 2015 року та розробки і виконання відповідних угод між КМУ і обласними радами. Між тим, окремі стратегічні пріоритети і операційні цілі та завдання, відповідні їм інвестиційні проекти розвитку процесу реалізації регіональних і місцевих стратегій розвитку виконуватимуться в гірських територіях Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської і Чернівецької областей. Вважаємо, що механізми й інструменти підтримки державою реалізації Регіональних стратегій розвитку в гірських територіях повинні бути відображені у проекті Закону.

Також в даному проекті немає нічого відображено стосовно підтримки підприємницької діяльності на цих територіях. Так, на нашу думку, слід передбачити можливість запровадження механізму державної підтримки малого підприємництва в гірських територіях через цільові програми часткового або повного відшкодування повернення процентних ставок по кредитах, які отримуються в комерційних банках суб’єктами малого підприємництва для таких цілей, як реконструкція і будівництво, розширення будівництва через закупівлю обладнання, впровадження інноваційних технологій, реалізації проектів енергозбереження, охорони природи та довкілля, розвитку комунальної інфраструктури та інженерних мереж, організації мережевих виробничих структур-кластерів.

Не можна забувати і про те, що найхарактернішою і найболючішою соціальною проблемою гірських територій ще з радянських часів є порівняно високий рівень безробіття і низькі доходи населення. В гірських тери-

торіях значно вищою є і вимушена трудова міграція населення. Саме тому у проекті Закону слід у ст. 7 внести окрему частину, яка стосується особливостей реєстрації безробітних громадян, що проживають на гірських територіях, у місцевих Центрах зайнятості з виплатою державної допомоги по безробіттю. Це необхідно зробити терміново з внесенням проекту змін до ЗУ "Про зайнятість", у якому нещодавніми змінами, прийнятими Верховною Радою, членів особистих селянських домогосподарств штучно і оптом віднесено до категорії працюючих, отже їм відмовляють у реєстрації у Центрах зайнятості.

Однак, у проекті Закону (ст. 3, ч. 1, 2, 3, 4 і 7) справедливо наведені критерії гірських територій і утруднені можливості (або неможливість) сільськогосподарського використання земель у горах, які є у користуванні чи власності селян-горян. У той же час їх автоматично прирівняли щодо можливостей сільськогосподарського виробництва до працюючих в особистих селянських домогосподарствах низинних територій. Це не тільки несправедливо і створює соціальну напругу, але й вбиває у жителів гірських територій останнє довір'я до спроможності і бажання держави надати

соціальну допомогу горянам. Весь вогонь невдоволення мешканців у селах, яким відмовляють у реєстрації в Центрах зайнятості за останні місяці у зв'язку з прийнятими змінами до ЗУ "Про зайнятість", нині спрямований на сільських та селищних голів, які змушені видавати довідки про наявність у селян земельних паїв. Між тим у багатьох випадках наявність у жителів гір земельних паїв аж ніяк автоматично не приводить до додаткових доходів сім'ям. А в більшості розвинених країн світу держава надає гарантовані дотації на випуск продукції гірськими селянськими господарствами.

Висновки. Вище проведений аналіз інституційного забезпечення розвитку гірських територій показав, що пріоритетними напрямками в цій сфері мають стати наступні: наявність відповідної правової бази, що унормовує реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку гірських територій; визначення мети (цілей) управлінської діяльності щодо розвитку гірських територій; фінансове забезпечення реалізації програм соціально-економічного розвитку гірських територій; визначення інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії і планів соціально-економічного розвитку гірських територій.

Список літератури:

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки (версія для обговорення від 02.06.2010 р.). – Режим доступу : www.president.gov.ua.
2. Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию [Электронный ресурс] : принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (26 августа – 4 сентября 2002 г., Южная Африка, Йоханнесбург). – Режим доступа : www.un.org/Russian/document/declarat/decl_wssd.html.
3. Концептуальні засади сталого розвитку гірського регіону [Текст] / за ред. М. Голубця. – Львів : Полі, 2007. – 286 с.
4. Кравців В.С. Гірська політика: міжнародні акти та світовий досвід [Текст] / В.С. Кравців, Ю.І. Стадницький / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – Львів : [б. в.], 2005. – 50 с.
5. Повестка дня на XXI век [Электронный ресурс] : принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (3–14 июня 1992 года, Рио-де-Жанейро). – Режим доступа : www.un.org/Russian/conferen/wssd/agenda21.
6. Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. // Офіційний вісник України [Текст]. – 2007. – № 8. – Ст. 313; Про затвердження порядку обліку державних цільових програм: наказ Міністерства економіки України № 250 від 31.07.2007 р. // Офіційний вісник України [Текст]. – 2007. – № 62. – Ст. 2444, Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи: наказ Міністерства економіки України № 1367 від 04.12.2009 р. // Офіційний вісник України [Текст]. – 2009. – № 101. – Ст. 3567.
7. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Закону України № 0908 від 05.02.2015 р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

8. Про планування і забудову територій : Закон України // Відомості Верховної Ради [Текст]. – 2000. – № 31. – Ст. 250.
9. Про приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги : Указ Президента України № 325 /2007 від 19.04.2007 р. // Офіційний вісник України [Текст]. – 2007. – № 31. – С. 10.
10. Про Раду регіонів : Указ Президента України № 553 від 09.04.2010 р. // Офіційний вісник України [Текст]. – 2010. – 23 квіт. – № 27.
11. Про розвиток гірських територій в Україні [Електронний ресурс] : Проект Закону України: Режим доступу: <http://astu.com.ua/fofum/9-7-1>.
12. Про формування і реалізацію державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2010 р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
13. Рамкова Конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат // Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища [Текст]. – Чернівці : Зелена Буковина, 2004. – Т. 10. – С. 311–315.
14. Стратегія виконання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 11-р від 16.01.2007 р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
15. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку [Текст] : монографія / за заг. ред. А.В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – С. 259.
16. Шевчук П. І. Соціальна політика [Текст] / П. І. Шевчук. – Львів : Світ, 2003. – С. 307.
17. Neuberger E. Comparative economic systems: a decision-making approach / Egon Neuberger // Duffy, with the collaboration of Alan A. Brown, F. Reed Johnson, Joseph A. Licari [Text]. – Boston : Allyn and Bacon, 1976. – 378 p.