

Пріоритети розвитку територіальних природно-господарських комплексів

Проблема

На сьогодні забезпечення збалансованого розвитку територій потребує впровадження дієвих управлінських механізмів. Причому актуальності набуває процес ефективного використання природних ресурсів з позицій стимуляції еколого-економічної активності населення територіальних утворень. У цьому аспекті виникає необхідність зосередити цілеспрямовані зусилля у напрямі впорядкування територіальних господарських систем за рахунок визначення пріоритетів у першу чергу інноваційної державної економічної політики. При цьому важливо акцентувати увагу на внутрішньому потенціалі територій, що обумовлюється обмеженістю бюджетних та інших фінансових ресурсів у країні. Таким чином, саме ефективне використання і подальше нарощення ресурсного потенціалу територій є головними пріоритетами діяльності органів виконавчої влади.

Орієнтири

Головним орієнтиром інноваційної державної політики стає підтримка методів проектного управління територіальним розвитком на засадах визначення територіальних природно-господарських комплексів нового типу.

Такі комплекси характеризуються щільною мережею та динамікою багатосторонніх відносин, а тому створюються реальні передумови активізації господарської діяльності на місцях. Залучення місцевих громад та природокористувачів до розробки й виконання проектів розвитку територій надає низку переваг, оскільки місцеві учасники мають безпосередні данні щодо поточної ситуації, кількості та якості наявних ресурсів, власних можливостей і потреб, невирішених проблемних питань тощо. Саме тому одним із сучасних цільових орієнтирів державної підтримки проектного управління сталим розвитком можна визначити налагодження каналів для ефективного збору інформації про стан природно-господарських комплексів, її зберігання, обробку та залучення при ухваленні відповідних управлінських рішень. Отримані дані необхідно використовувати при плануванні розвитку територій та розробці й виконанні відповідних програм, планів, проектів, моніторингу застосування програмних засобів та якості надання основних суспільних послуг.

Підтримка проектів

Інноваційна модель державної підтримки проектного управління сталим розвитком територіальних природно-господарських комплексів передбачає використання різних видів та динаміки виробничо-господарських процесів територій як відправної точки щодо розробки проектного управління їх розвитком. Оскільки територіальна динаміка є надзвичайно багатогранною та різноманітною, то передбачається, що кожний учасник господарських відносин виробляє різні типи установок управління відповідно до завдань, які йому необхідно вирішити. Така динаміка у сукупності з установками управління висуває державній політиці певні вимоги, які полягають у заохоченні територіального розвитку в найбільш цілеспрямований та економічно ефективний спосіб.

Державна підтримка проектів сталого територіального розвитку передбачає тісну взаємодію між центральними органами влади через територіальні проектні компанії з місцевими громадами субнаціональних рівнів. Зазначене потребує створення ефективних двосторонніх каналів обміну інформацією та ресурсами, які б пронизували усю систему по вертикалі. З огляду на це, встановлення цільових орієнтирів та пріоритетів державної

підтримки проектного управління сталим розвитком територіальних природно-господарських комплексів можливе завдяки визначенню основних принципів, механізмів та інструментів здійснення вертикальної координації, тобто узгодження інтересів центральних органів влади й субнаціональних територіальних економічних систем. Необхідною реакцією на прискорення темпів змін і підвищення рівня складності економічних, соціальних й екологічних питань має стати побудова ефективної системи вертикальної та горизонтальної координації управлінських дій. Більше того, реалізація територіальних проектів сталого розвитку на основі ефективного використання й відтворення наявних ресурсів потребує координації дій між усіма учасниками проектного управління.

Горизонтальна координація включає в себе як взаємне узгодження діяльності зацікавлених сторін, котрі працюють у співмірному територіальному масштабі, так й між окремими секторами, представленими на території певного рівня. Необхідність горизонтальної координації обумовлена тим, що незалежні й фрагментовані підходи до вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем не можуть бути успішними для підвищення добробуту громад і досягнення збалансованого розвитку у довгостроковій перспективі.

Вертикальна координація визначається як узгодження інтересів зацікавлених сторін у багаторівневих системах з метою сприяння їх ефективності та стійкості. Вона може здійснюватися у найрізноманітніших формах. Найбільш традиційним є такий розподіл повноважень, за якого органи влади вищого рівня і їх підрозділи безпосередньо ухвалюють стратегічні рішення, обов'язкові до виконання органами влади нижчого рівня та їх підрозділами, тим самим забезпечуючи загальну узгодженість дій і результатів

Доцільним є відхід від розуміння вертикальної координації як жорстко детермінованої взаємодії між суб'єктами різних територіальних рівнів. За таких умов розвиток територіальних одиниць нижчого рівня розглядається як складова частина територіальних утворень вищого рівня. Сучасні тенденції економічної інтернаціоналізації та глобалізації посилюють здатність окремих населених пунктів, громад і дійових осіб щодо втручання і встановлення впливу на характер розвитку одиниць вищих рівнів. Еволюція міжрівневих взаємозв'язків зумовлює концептуальні зміни територіальної політики, де необхідно змістити основний акцент від завдань фінансування інфраструктури та надання інших місцевих інвестицій до заохочення на місцевому рівні автономно визначати кластери галузей господарства і найбільш ефективних форм реалізації власних ендегенних потенціалів. Відповідно до цього роль та можливості розвитку окремих населених пунктів, муніципалітетів і регіонів визначаються не їх положенням в ієрархічній системі адміністративно-територіального поділу, а наявними на їх території активами та ендегенними потенціалами щодо їх капіталізації.

Вирішення проблеми досягнення сталого розвитку на основі максимально ефективного використання наявних ресурсів та розподілу доходів, потребує у будь-якому випадку формування відповідної правової бази, інституційного оформлення, а також адміністративної організації.

Механізми координації

Державна підтримка територіального розвитку формується у напрямі врахування різноманітних вимог та збереження загальної узгодженості у довгостроковій перспективі інтересів місцевих/регіональних груп економічних суб'єктів. Крім того, політика держави повинна орієнтуватися на нівелювання значних структурних диспропорцій,

організаційних та інфраструктурних недоліків, провалів ринку з метою забезпечення місцевого та регіонального розвитку на ефективній, збалансованій та стійкій основі з урахуванням територіальної динаміки та відповідних установок управління, які виникають спонтанно. Якщо процес такої державної підтримки успішний, він зміцнює зацікавлені місцеві та регіональні громади, сприяє розширенню їх соціально-економічної ваги, дозволяє їм впливати на вибір способів організації місцевого й регіонального врядування.

На сьогодні виокремлюються чотири механізми вертикальної координації: прямий контроль, стандартизація, стимулювання і взаємне регулювання, для яких характерні конкретні види управлінських інструментів і методи їх застосування.

Механізм безпосереднього впливу передбачає наявність вертикально підпорядкованих зв'язків між національним та субнаціональними рівнями. Центральні органи влади керуються чітким детальним визначенням правил та законів, що регулюють діяльність регіональних і муніципальних органів влади; особливими правилами втручання у внутрішню організацію муніципальних утворень, контролю за їх дотриманням та санкціонування у разі виявлення порушень.

Механізм стандартизації передбачає прямий вертикальний зв'язок між центральним рівнем та регіонами й муніципалітетами. Саме такий механізм найбільшою мірою характерний для проектного управління територіальним розвитком. За таких умов територіально-економічні системи регіонального та муніципального рівнів беруть участь у проектах з виразно прописаними завданнями, параметрами та вихідними результатами. В той же час технологічний процес досягнення поставлених завдань чітко не регламентується, а відтак – перебуває під контролем керуючих органів безпосередньо в фокусі реалізації проекту.

Механізм стимулювання полягає у керуванні діяльністю суб'єктів територіальних економічних систем на основі фінансових і нефінансових стимулів, наприклад, через збільшення або зменшення частки видатків з бюджетів вищих рівнів. Для цієї групи механізмів не характерний прямий вплив, однак вони можуть скеровувати діяльність суб'єктів територіального виробничо-господарського процесу в бажаному напрямі.

Основна мета механізму координації, на основі взаємного регулювання, полягає у досягненні консенсусу, по-перше, між різними урядовими установами, чий повноваження можуть стосуватися питань територіального розвитку, а по-друге, між центральним рівнем та регіонами й муніципалітетами у процесі розробки планів, програм розвитку, проектної документації за допомогою комунікативних інструментів.

При впровадженні механізмів горизонтальної координації територіальної економічної системи доцільно, з метою ідентифікації та гармонізації інтересів суб'єктів економічних відносин щодо залучення місцевих ресурсів, скористатися зарубіжним досвідом у частині застосування методу ARDI («actors – resources – dynamics – interaction»; учасники – ресурси – динаміка – взаємодія).

Особливість запропонованого методу полягає у співпроектнуванні концептуальної моделі функціонування території на основі залучення широкого спектру зацікавлених сторін до розробки планів територіального розвитку та реалізації стратегії капіталізації ендегенного потенціалу територіальних утворень (у тому числі формування територіального природно-ресурсного потенціалу). Перевагами ARDI-методу є можливість ведення більш відкритого, динамічного менеджменту, з побудовою концептуальної моделі

функціонування території відповідно до узгодження головних питань формування природно-ресурсного капіталу та досягнення завдань сталого розвитку. Основою цього методу є створення у складі проектної компанії робочої групи ARDI-менеджерів, з повноваженнями організовувати спільні засідання представників територіальної влади, бізнесу, територіальних громад, експертів та науковців.

Першим етапом методу є виявлення основних зацікавлених сторін-учасників, чії інтереси пов'язані з формуванням територіальних капіталів у межах багатостороннього партнерства та комплексних форм організації виробничо-господарської діяльності, а також встановлення чи конкретизація системи зв'язків між ними. До числа учасників можуть належати як безпосередньо зацікавлені в управлінні територіальним природокористуванням суб'єкти (їх вплив на ресурси території матиме прямий безпосередній характер), так і суб'єкти управління, що впливатимуть опосередковано в основному через створення сприятливих умов, системи стимулів та противаг, метою яких є координація діяльності суб'єктів прямого впливу. На цьому етапі відбувається розподіл повноважень між учасниками, вирішуються можливі протиріччя, невідповідності між зв'язками, ідентифікуються та усуваються прогалини у відносинах між суб'єктами.

Другий етап передбачає визначення або уточнення об'єктів управління, які перебувають на перетині інтересів зацікавлених сторін. Такими об'єктами можуть бути матеріальні просторові ресурси (земельні ділянки, лісові масиви, водні об'єкти, об'єкти надкористування місцевого значення, інфраструктура тощо), фінансові ресурси (грошові потоки власного, генерованого, залученого, інвестиційного походження, податкові платежі, платежі за користування), а також права власності (щодо володіння, користування, розпорядження природними ресурсами, право на отримання доходу тощо). На цьому етапі робочою групою укладається реєстр територіальних ресурсів та активів з групуванням на категорії (відповідно до їх цільового призначення); для кожного ресурсу ідентифікується один або група показників, які є найбільш важливими при ухваленні відповідного управлінського рішення. Такі показники можуть стосуватися кількісних або якісних параметрів ресурсу. Для тих ресурсів, наявність яких для конкретної територіальної економічної системи носить тимчасовий характер, необхідно вказувати в реєстрі період їх існування (конкретна пора року, сезон тощо) або його тривалість (період повноводності річок, тривалість експлуатації родовища тощо). Окремо варто виділити екстериторіальні ресурси, які, по суті, мають екзогенне походження стосовно окремої територіальної економічної системи, однак здатні суттєво впливати на кількісний та якісний стан місцевих ресурсів (опади, кількість сонячної радіації, атмосферна циркуляція).

Третій етап складається з перерахування основних процесів, які спричинюють зміну кількісного та якісного складу ресурсів території. Ці процеси можуть мати характер екологічної (вичерпання корисних копалин, водозабір, співвідношення обсягів вирубування лісів та лісонасадження), економічної (зокрема, стосується зміни рівня цін на продукцію, що містить у собі природно-ресурсну складову; конфігурації ринків, до яких інтегровані територіальні бізнес-структури; тарифних ставок; зміни в оподаткуванні тощо) або соціальної динаміки (рівень соціальної згуртованості, поширення знань, наявність чи можливість формування ініціативних груп, громадських організацій та ін.). Ідентифіковані процеси доцільно проранжувати із застосуванням експертного методу, виокремивши ті, котрі можна вважати драйверами перетворень якісного та кількісного складу кожного з наявних ресурсів на території. Результатом цього етапу повинна стати картина динаміки процесів споживання та відтворення територіальних природних ресурсів, диференційована на динаміку, зумовлену антропогенним впливом, та природну

(тобто ті зміни навколишнього природного середовища, яких можна було б очікувати при повній відмові від його господарського освоєння).

Завершальним етапом методу ARDI є виявлення взаємодій. Суть його полягає в синтезі інформації, отриманої на попередніх етапах, проведеному з метою визначення впливу координації взаємозв'язків між усіма учасниками територіального економічного простору на динаміку процесів зміни кількісного та якісного складу усіх наявних ресурсів. Фактично йдеться про колективне проектування та формування динамічної моделі утворення й функціонування територіального природно-ресурсного капіталу. На основі запропонованої моделі органами територіального управління або проектною компанією розробляється план управління територіальними природними ресурсами та природно-ресурсними активами, що базується на встановленій системі спільних інтересів та взаємодій.

Висновки

Таким чином, пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіальних природно-ресурсних комплексів полягають у розробці законодавчого поля та інституційного підґрунтя для стимулювання місцевих ініціатив, розподілу влади в громадах, розширення джерел дохідної бази на місцях, ефективного розподілу прав власності на місцеві ресурси й прав розпорядження доходами, генерованими ними. Важливе значення має двостороння взаємодія вищого рівня влади та місцевих громад з метою поліпшення результатів діяльності останніх, спрямованої на територіальний розвиток. Така співпраця може бути досить ефективною щодо стимулювання колективних дій на рівні громад, а також подолання асиметрії у володінні інформацією. Необхідним є зміщення акцентів у взаємодії владних структур різного рівня від безпосереднього керівництва до ведення двостороннього діалогу, надання можливостей різним зацікавленим сторонам брати участь у процесах ухвалення рішень і робити свій внесок у здійснення політики територіального розвитку.

Основними принципами переходу від традиційної до альтернативної моделі координації сталого територіального розвитку повинні бути комплексний підхід до розробки відповідної політики; багаторічне планування та програмування в партнерстві з окремими регіонами та муніципалітетами; вертикальна міждержавна координація як результат процесу програмування; залучення приватних суб'єктів до партнерських відносин з центральними органами влади та їх представництвами на місцях.

Через низьку ефективність традиційних підходів жорстко детермінованої вертикальної координації щодо забезпечення сталого розвитку територій значний інтерес становлять розробки дієвих управлінських механізмів, які б дозволили реалізувати динамічний потенціал місцевих громад та розширити їх участь в управлінні використанням місцевих ресурсів, розпорядженні генерованими ними доходами, а відтак – підвищенні рівня надання громадських послуг на місцях. Розробка таких підходів потребує розуміння динаміки взаємодії місцевих спільнот і територіальних органів влади, а також їх з керівними структурами вищого рівня.

Завідуючий відділом комплексної оцінки та управління природними ресурсами доктор економічних наук, професор І.К.Бистряков

Провідний науковий співробітник відділу комплексної оцінки та управління природними ресурсами кандидат економічних наук Н.В.Коржунова

Провідний економіст відділу комплексної оцінки та управління природними ресурсами
Л.В.Бондар