

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Олена Бабінова,

кандидат наук з державного управління,
докторант Інституту проблем державного
управління та місцевого самоврядування НАДУ

Регіональні особливості соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку Криму

У статті розглядаються питання соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку АР Крим; визначаються основні проблеми на шляху до повноцінного розвитку даного регіону. Запропоновані основні напрями та шляхи вирішення проблемних питань соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку АР Крим у сучасних умовах. *Ключові слова:* соціально-економічний розвиток, суспільно-політичний розвиток, органи місцевої влади, трансформаційні процеси, регіональна політика.

In this article are considering the issues of social, economical and political development of the AR Crimea, are defining the main problems on the way of real development of this region. By author are proposed the main directions and ways of solution of problematical issues social, economical and political development of the AR Crimea in the current conditions. *Key words:* social-economical and political development, local authorities, processes of transformation, regional policy.

Постановка проблеми. Крим є особливим регіоном України. Це зумовлено двома основними факторами:

1. Місцезнаходження та кліматичні умови, що забезпечують курортний статус регіону та створюють суттєві можливості для його соціально-економічного розвитку.

2. Багатонаціональний склад населення Криму, що може слугувати базисом для соціально-культурного розвитку регіону, але водночас потребує більш виваженої державної політики стосовно національних меншин.

Виходячи із цього державна регіональна політика щодо розвитку Криму має бути спрямована на вирішення двох основних питань:

1. Створення умов та забезпечення розвитку Криму як курортного регіону.

2. Удосконалення політики співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування з національними меншинами, розробка та впровадження відповідної стратегії, що має забезпечити не тільки суспільний спокій у регіоні, а й створити умови для повноцінного розвитку кожної із націй, що проживають в АРК.

Враховуючи курортну специфіку регіону, основні надходження до бюджету якого відбуваються у літній період, слід визначити ще одне питання, що потребує вирішення та підтримки з боку держави, а саме: створення та забезпечення умов, пошук альтернативних шляхів для соціально-економічного розвитку Криму в зимовий період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі розвитку Криму приділяється значна увага, особливо у виданнях, що здійснюються в АРК. Розвиток даного регіону має пріоритетне значення для держави в цілому, враховуючи його курортну значимість та багатонаціональний склад населення. Так, у виданні НІСД під назвою "Стратегічні інтереси України в країнах Чорноморського регіону та проблеми національної безпеки" [5] наголошується на тому, що "проблема Криму набуває значення, яке виходить далеко за межі внутрішньої ситуації України... Крим важливий стратегічний регіон південно-східного вектора зовнішньополітичних орієнтацій України" [5, с. 79]. Слід зазначити, що далеко не в усіх виданнях, що присвячені даній проблематиці, проблеми розвитку Криму розглядаються комплексно. Як правило, вони присвячуються одній проблемі, як, наприклад, кримськотатарське питання або соціальне забезпечення національних меншин тощо. Так, питанням законодавчого забезпечення функціонування АРК присвячена монографія О.Л.Копиленко [4]. У монографії розкрито проблеми прийняття, затвердження та реалізації Конституції АР Крим. Також досліджуються історико-правові передумови конституційного процесу в Криму, аналізуються нормативно-правові акти та різноманітні документи, що були прийняті з 1917 р.

Проблеми депортації кримськотатарського населення розкриваються у дослідженні М.Джемілева "Кримськотатарське питання. Виступи на Курултаях кримськотатарського народу" [3].

Заслуговує на увагу видання "Диалог культур: проблемы интеграции в крымском сообществе" - збірник матеріалів

круглого столу, що відбувся 12-14 вересня 2002 р. Автори зазначають, що "більше 10 років Україна на державному рівні намагається сформувавши політику у відношенні Криму та в самому регіоні. В одних напрямках вона успішна, а в інших ця політика ще потребує серйозних конструктивних інновацій" [2, с. 10].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Як зазначено вище, більшість видань, що присвячені проблематиці розвитку Криму, розглядають якусь одну важливу проблему та пропонують свої варіанти її розв'язання. Значної уваги науковців потребує системний підхід щодо розвитку даного регіону, урахування всіх перешкод та недоліків діяльності органів влади всіх рівнів щодо забезпечення ефективного функціонування АРК як курортного та унікального за своєю національною специфікою регіону.

Метою статті є розгляд і комплексний аналіз проблем розвитку АР Крим та визначення можливих варіантів їх подолання.

Виклад основного матеріалу.

Окремі аспекти забезпечення розвитку Криму як курортного регіону.

Для ефективного функціонування та розвитку будь-якого курортного регіону необхідною є наявність певних умов, які створюються та забезпечуються спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та місцевим бізнесом, зокрема:

- розвинена інфраструктура;
- комфортні умови відпочинку;
- висока якість туристичних послуг;
- розумне співвідношення ціни та якості;
- суспільний спокій у державі та регіоні (відсутність проявів національних та міжнаціональних конфліктів);
- відповідний екологічний стан.

Якщо проаналізувати стан дотримання та виконання даних умов в АРК, то висновок буде не на користь Криму, а навпаки, покаже наявність серйозних проблем, що в найближчому майбутньому можуть призвести до суттєвого зниження попиту на туристичні послуги регіону.

Основні проблемні питання туристично-курортного розвитку Криму:

1. Нерозвиненість інфраструктури.
2. Невисока якість туристичних послуг за ціною, що значно перевищує їх якість та вартість тих самих послуг в інших країнах.
3. Відсутність широкого вибору форм відпочинку в багатьох невеликих населених пунктах Криму.
4. Проблема наявності відкритих конфліктів між місцевою владою та кримськотатарським населенням, що час від часу виникають.

Соціально-економічний та суспільно-політичний розвиток Криму, як зазначалось вище, є спільним завданням органів державної влади всіх рівнів, органів місцевого самоврядування та місцевого населення - громадських об'єднань, окремих громадян, представників місцевого бізнесу. Окремі питання можуть бути вирішені безпосередньо органами місцевої влади, але є питання, що потребують державної підтримки та мають бути забезпечені державою. Це стосується автошляхів, газифікації всіх населених пунктів Криму, особливо тих, що розташовані на узбережжі, державного нагляду за дотриманням стандартів якості з боку підприємств різних видів власності, особливо тих, діяльність яких пов'язана з курортною сферою.

Благоустрій населених пунктів Криму є необхідною умовою їх туристичної привабливості та слугує курортному іміджу регіону в цілому. Вирішення даного питання покладається на органи місцевого самоврядування, які мають здійснювати це за рахунок місцевих бюджетів, а також на благодійні внески громадян. Значна роль у цьому належить так званим "бюджетам розвитку", що поповнюються як за рахунок місцевих податків і зборів, так і благодійних внесків громадян - представників малого та середнього бізнесу, громадських об'єднань тощо.

Функціонування бюджетів розвитку має свої переваги та недоліки. Основною перевагою є те, що бюджет розвитку є механізмом досягнення та забезпечення територіального розвитку спільними зусиллями місцевої влади та активних громадян. Водночас використання коштів бюджету розвитку потребує постійного контролю як з боку державних органів, так і з боку громадськості. На даному етапі потребують вдосконалення механізми здійснення державного нагляду і контролю та доступу громадян до інформації щодо надходжень до бюджету розвитку та подальших витрат з конкретними напрямками та цифрами.

Ця необхідність пов'язана з тим, що кошти бюджету розвитку витрачаються не прозоро, і це призводить до певних непорозумінь між владою та громадою. Таким чином, замість того, щоб бути інструментом місцевого розвитку, бюджети розвитку у деяких містах Криму є ще одним проблемним питанням у відносинах між місцевою владою, підприємницькими структурами та громадськістю загалом. Зрозуміло, що це не сприяє покращанню суспільно-політичної ситуації в регіоні.

Окреме питання - формування тарифів на курортно-туристичні послуги. Враховуючи важливість розвитку даної сфери для всієї країни, держава має залучитися до цих процесів, встановлюючи певні межі тарифів та здійснюючи контроль як за ціновою політикою, так і за якістю послуг та її відповідністю вартості цих послуг. На даному етапі організації та підприємства, що надають такі види послуг, встановлюють тарифи практично самостійно. Намагаючись отримати якнайвищі прибутки, вони встановлюють ціни, що здебільшого не тільки не відповідають якості послуг, а й перевищують їх вартість порівняно з курортами інших країн. Ця ситуація призвела до того, що громадяни України мають можливість за нижчу вартість при більш високій якості отримувати курортно-туристичні послуги за кордоном. Отже, якщо держава найближчим часом не вплине на ці процеси, то привабливість Криму для туристів, як і їх кількість, з кожним роком буде зменшуватися. Це є значним загрозливим фактором для розвитку туристично-курортної галузі Криму та його соціально-економічного розвитку в цілому.

Соціально-економічний розвиток Криму та його найважливіша складова - курортно-туристична сфера, потребують не тільки підвищення якості послуг, а й збільшення їх кількості та різноманітності. Важливим напрямом стратегії розвитку АРК має стати розширення спектра курортно-туристичних послуг у невеликих населених пунктах узбережжя Криму. Ті, хто приїжджає на відпочинок до Криму, мають отримувати найширший спектр туристичних послуг та можливість широкого вибору форм свого відпочинку. Але, як правило, у селах та селищах АРК, що розташовані на узбережжі, існує значна проблема щодо інших форм відпочинку, крім пляжу. Це призводить до великого напливу туристів до міст з можливістю різноманітного відпочинку, їх перевантаження в той час, коли невеликі населені пункти узбережжя незаповнені навіть

на половину. Вирішення даного питання має бути передбачено стратегією розвитку Криму та є спільним завданням органів державної влади та місцевого самоврядування. На перших етапах його реалізації необхідною буде державна підтримка тих підприємницьких структур, що будуть залучені, як у вигляді розробки плану дій, так і податкових пільг (або взагалі звільнення від податків на певний період).

У цілому в Україні існує серйозна проблема відсторонення органів державної влади від контролю та координації процесів розвитку регіонів та різних сфер їх діяльності, які покладають ці питання на органи місцевого самоврядування та місцевий бізнес, мотивуючи це нібито вимогами демократії. Але необхідною та основною вимогою розвиненої демократії є міцна система державного управління та сильна державна влада взагалі. Саме держава має координувати, спрямовувати та контролювати процеси регіонального (і не тільки) розвитку країни. Саме держава має визначати, які сфери, напрями суспільної діяльності потребують удосконалення, розробляти стратегії розвитку цих сфер, підтримувати їх фінансово, застосовуючи різноманітні методи, у тому числі і виваженої фіскальної політики.

Безконтрольність не призводить до розвитку, а навпаки, вона його призупиняє. Це стосується будь-якого напрямку соціально-економічного або суспільно-політичного розвитку країни. Особливого значення це питання набуває в Криму - багатонаціональному регіоні, курортний статус якого потребує особливої уваги у зв'язку із земельними та іншими проблемними питаннями.

Вдосконалення політики співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування АРК з представниками національних меншин.

Проблемним питанням сталого розвитку Криму й, навіть, загрозливим питанням на шляху до його розвитку як курорту є наявність конфронтації між місцевою владою та кримськотатарським населенням, що призводить час від часу до виникнення відкритих конфліктів.

Дана проблема потребує узгодженості дій та політики органів державної влади національного і місцевого рівнів, органів місцевого самоврядування та лідерів національних меншин. А це, у свою чергу, потребує розробки й реалізації спільної концепції взаємовідносин та окремої концепції розвитку націй Криму, що

була б розроблена за їх участю та винесена на широке громадське обговорення. Ця стратегія має враховувати та узгоджувати інтереси всіх націй Криму на основі загальнодержавних інтересів. Враховуючи останній фактор, спочатку мають бути розроблені та виписані основні положення державної політики щодо національних меншин в АР Крим і на цій основі вже додані пропозиції лідерів національних рухів та національних громадських об'єднань.

Держава повинна чітко визначити, у першу чергу для себе, свою політику щодо національних меншин, а потім поступово її впроваджувати за участю самих націй АРК. Нечіткість державної політики у даному питанні й призводить до нестабільності та непорозумінь у відносинах між владою і місцевим населенням Криму. Показником та проявом цього є і земельні проблеми в АРК. У більшості випадків земельні проблеми в АРК пов'язані з:

відсутністю чіткої державної політики щодо надання земельних ділянок місцевому населенню;

безконтрольністю надання земельних ділянок органами місцевого самоврядування з боку органів державної влади;

непрозорістю прийняття рішень щодо надання та користування землею в АРК.

З кожним роком кількість самостійних захватів землі в Криму збільшується. Водночас конкретних кроків держави щодо вирішення даної проблеми практично не простежується. Органи місцевої влади намагаються або вирішувати проблему самостійно, або взагалі залишають її поза увагою. Важко сказати, що є більш загрозливим для стабільності Криму - самостійне вирішення проблеми або її ігнорування. У першому випадку, враховуючи відсутність єдиної політики, місцеві органи влади Криму приймають різні, невзаємопов'язані рішення. Так, наприклад, якщо в одному районі зносяться будівлі на самостійно захоплених земельних ділянках, а в інших - ні, то це не призведе ні до чого, крім мітингів протесту, що можуть спричинити суттєве протистояння, відкриті конфлікти між місцевою владою та населенням.

Висновки та перспективи подальших розвідок. У будь-якій демократичній країні мають бути сильна державна влада та верховенство закону. Всі земельні питання повинні вирішуватися тільки на основі відповідного якісного та чіткого законодавства. Захоплення комунальної або державної власності - це злочин, за

здійснення якого будь-який громадянин незалежно від його віросповідання та національності має відповідати перед законом. Зрозуміло, що якщо законом встановлюється штраф у кілька гривень за захоплення землі, то це не покарання й не закон взагалі.

Потребує вирішення і питання інвентаризації вже наданих земельних ділянок. Для деяких мешканців Криму отримання або захоплення земельних ділянок з наступним їх продажем уже стало прибутковим бізнесом.

Інше питання - прозорість у наданні земельних ділянок та дотримання черг при цьому. Значна кількість земельних конфліктів між владою АРК та місцевим населенням виникає саме через непрозорість даного процесу.

Для запобігання таким проявам необхідно, разом із наданням широких повноважень органам місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, посилити державний контроль та нагляд за дотриманням ними Конституції та законів України. У найкоротші строки необхідно прийняти зміни до чинних законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", в яких більш чітко та зрозуміло визначити й розподілити їх повноваження, надавши місцевим державним адміністраціям контрольно-наглядові функції щодо діяльності органів місцевого самоврядування, а також посилити відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за їх діяльність або бездіяльність, якщо така має місце.

Список використаних джерел

1. *Габриелян О. А.* Политические процессы в Крыму. Последнее десятилетие XX века : спецкурс / О. А. Габриелян ; под ред. к.и.н. В. П. Петрова. - Симферополь : Таврия, 2000. - 160 с.
2. *Диалог культур: проблемы интеграции в крымском сообществе* / под ред. д. филос. н. О. А. Габриеляна. - Симферополь : Таврия, 2002. - 190 с.
3. *Джемілев М.* Кримськотатарське питання. Виступи на Курултаях кримськотатарського народу / М. Джемілев. - Симферополь : Яра, 2002. - 177 с.

4. *Копиленко О. Л.* Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації : монографія. - К. : Таксон, 2001. - 362 с.

5. *Парахонський Б. О. та ін.* Стратегічні інтереси України в країнах Чорноморського регіону та проблеми національної безпеки : монографія / Б. О. Парахонський. - К. : НІСД, 2001. - 134 с.