

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

УДК 332.14:338.2(234.421.1)

В. С. КРАВЦІВ,
професор, доктор економічних наук,
директор Інституту регіональних досліджень НАН України,
П. В. ЖУК,
кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
відділу регіональної екологічної політики
Інституту регіональних досліджень НАН України
(Львів)

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКИХ КАРПАТ

Розглянуто питання щодо концептуальних основ розробки державної програми сталого розвитку гірського регіону Українських Карпат. Акцентовано увагу на необхідності застосування інструментів активізації інвестиційної діяльності на гірських територіях як одного з провідних чинників їх сталого розвитку.

Ключові слова: гірський регіон, сталий розвиток, програма, інвестиційна діяльність, Українські Карпати.

The question of conceptual foundations of the development of state's program of steady development of the mountain region of the Ukrainian Carpathians is considered. The attention is paid to the necessity of the use of tools of activation of the investment activity on mountain territories as one of the main factors of their steady development.

Keywords: mountain region, steady development, program, investment activity, Ukrainian Carpathians.

Гірським регіонам, зокрема Українським Карпатам, притаманні такі важливі функції, як природно-ресурсна та екологічна. Їх етнокультурна спадщина є унікальною. При цьому гірські території стикаються з непростими викликами в економічному та соціальному зростанні внаслідок складних природних умов для розвитку господарства та життєдіяльності населення і потребують особливої політики регіонального розвитку. Необхідність комплексного підходу до питань сталого розвитку гірських регіонів викликана вимогами міжнародного співтовариства, відображена в законотворчій і практичній діяльності вітчизняних органів державного управління, підтверджена ратифікованими Україною важливими міжнародними документами, зокрема Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат (Закон України № 1672—IV від 7 квітня 2004 р.)¹. Забезпечення комплексного підходу до розв'язання цієї проблеми стосовно Карпатського регіону Європи вбачається в інтегруванні в національну та регіональну політику розвитку окремої стратегії, орієнтованої конкретно на гірські території. До цього закликає Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи “Сталий роз-

¹ Див.: Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (<http://www.zakon.rada.gov.ua>).

виток гірських регіонів і досвід Карпатських гір”². Такий підхід підтримано і в Україні. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 896-р від 21 вересня 2011 р. передбачено розробку проекту Державної програми сталого розвитку Українських Карпат як складової частини програми ЄС “Карпатський простір”³.

Таким чином, ця проблематика неухильно трансформується з наукової у практичну та потребує відповідних конструктивних напрацювань щодо шляхів і механізмів такого розвитку. Окремі пропозиції за даним напрямом наукових досліджень висвітлювалися раніше⁴, однак уже настав час визначитися з базисними основами, а також практичним змістом головних інструментів досягнення цілей сталого розвитку гірських територій. Серед них важливе місце слід віддати відповідним державним і регіональним програмам, а також ключовим механізмам, до яких, на наш погляд, відносяться механізми державної підтримки їх розвитку разом зі створенням умов для залучення недержавних фінансових та інших ресурсів з метою вирішення регіональних проблем.

Як відомо, з точки зору географії, до гірських в Україні відносяться території Українських (Східних) Карпат і Кримських гір. Для них характерними є складні структурні проблеми: у сфері економічного розвитку, на ринку праці, у соціальному становищі населення, екології та природокористуванні. Показники економічного розвитку гірських територій у декілька разів поступаються середнім по регіонах, до яких вони входять. Це зумовлено складними умовами господарювання в гірських місцевостях, звуженою секторально-галузевою структурою економіки, низьким розвитком транспортної та інженерної інфраструктури. Значною мірою таке становище є наслідком відсутності дійових інструментів з надання державної підтримки розвитку господарства в гірських регіонах.

Економічне відставання гірських територій підтверджує проведений нами аналіз, який охопив по 2 адміністративних райони з найбільшою кількістю гірських населених пунктів та значною часткою гірських територій з абсолютними висотами понад 400 м над рівнем моря у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Чернівецькій областях і АР Крим. У таблиці 1 наведено індекси економічного розвитку (співвідношення обсягів за тим чи іншим показником у розрахунку на одиницю населення в районі та відповідного питомого показника по області). Особливо низькими виявились індекси тих районів, усі населені пункти яких належать до гірських, – Воловецький та Міжгірський (Закарпатської області), Верховинський (Івано-Франківської), Сколівський та Турківський (Львівської), Путильський (Чернівецької області). Лише показники розвитку лісового та сільського господарства у гірських районах є вищими за середні по областях, які розраховані на одиницю населення, що є природним з огляду на фактичну

² Див.: Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір. Рекомендація 296 (2010) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. “Новини Закарпаття” № 126 від 9 листопада 2010 р.

³ Див.: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 896-р від 21 вересня 2011 р. “Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції” (<http://www.zakon.rada.gov.ua>).

⁴ Див.: Кравців В. С., Стадницький Ю. І. Гірська політика: міжнародні акти та світовий досвід. Львів, ІРД НАН України, 2005, 50 с.; Голубець М. А., Гнатів П. С., Козловський М. П. та ін. Концептуальні засади сталого розвитку гірського регіону. Львів, “Політ”, 2007, 288 с.; Кравців В. С. Актуальные вопросы формирования политики устойчивого развития горных территорий в Украине. “Экономическое возрождение России” № 1(23), 2010, с. 118–125; Жук П. В. Економічні підйоми у забезпеченні сталого розвитку гірських територій України. “Економіст” № 5, 2011, с. 37–40.

відсутність лісо- та сільськогосподарської діяльності на найбільш заселених міських територіях. Однак за питомими показниками розвитку аграрного сектору вони значно поступаються сільським рівнинним районам; також тут спостерігається тенденція до зменшення кількості продукції сільського господарства в абсолютному та відносному значеннях. Фактично гірські райони мають перевагу перед рівнинними тільки за питомими показниками розвитку лісового господарства, частка якого у валовій доданій вартості в областях не перевищує 1% і не може забезпечувати економічне благополуччя місцевого населення.

Труднощі з їх економічним розвитком зумовили проблеми зайнятості місцевого населення, серед яких особливо гострими є безробіття та гіпертрофована зовнішня трудова міграція. Кількість зареєстрованих безробітних у 6 зазначених гірських районах Карпат становить 3,2 тис. осіб, або 15,6% наявних найманих працівників; фактично ж їх значно більше. Наприклад, у Воловецькому та Міжгірському районах Закарпатської області кількість офіційно зареєстрованих безробітних – 1027 осіб, однак чисельність не зайнятого трудовою діяльністю населення, встановлена центрами зайнятості в цих районних, – 5669 осіб. Усього ж у цих 6 гірських районах безробітних працездатного віку – близько 15 тис. осіб. Переважна більшість з них – трудові мігранти, які вимушені працювати на економіку інших країн. Як наслідок, рівень життя мешканців гірських територій Карпат залишається низьким, загострюються проблеми соціально-демографічного характеру (депопуляція, соціальна деградація, “вимивання” інтелектуального потенціалу, загроза втрати самобутньої культурної спадщини горян).

Разом з тим Українські Карпати мають загальнодержавне значення. Особливу роль вони відіграють у збереженні біо- та ландшафтного різноманіття, регулюванні клімату, формуванні водного, лісового, рекреаційного потенціалу країни. При цьому регіону притаманні складні екологічні проблеми – значне зменшення лісистості та неоптимальна структура ландшафтів, висока паводкова небезпека, ерозія земель, скидання у водойми забруднених стоків, неорганізоване нагромадження побутових і промислових відходів тощо.

Економічні, соціальні та екологічні питання і шляхи їх вирішення взаємопов’язані та потребують комплексного програмного підходу, який дозволив би визначити програмні цілі сталого розвитку і встановити напрями, шляхи, заходи і засоби їх досягнення; при цьому необхідно узгодити можливості органів державної влади та місцевого самоврядування, господарюючих суб’єктів, наукових установ, громадських організацій і населення регіону. Важливим для Карпатського регіону є також потенціал транскордонної та міжнародної співпраці, який може бути використаний завдяки європейським програмам. Формою комплексної реалізації взаємоузгоджених завдань сталого регіонального розвитку можуть бути розробка, прийняття і виконання Державної програми сталого розвитку Українських Карпат (надалі – Програма), метою якої мають бути забезпечення стабільного, збалансованого розвитку гірських територій Українських Карпат, підвищення їх економічної конкурентоспроможності та рівня життя місцевого населення, вирішення завдань охорони навколишнього природного середовища, збереження природних ресурсів Карпат і багатой етнокультурної спадщини регіону.

Вирішення завдань сталого розвитку гірських територій і подолання їх економічної та соціальної депресивності можуть мати кілька варіантів. Перший – цільове направлення державних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів

Таблиця 1

Індекси економічного розвитку гірських районів України у 2010 р. *

Район	Обсяг реалізованої продукції промисло-вості	Обсяг продукції сільського господарства	Обсяг продукції лісового господарства	Капітальні інвестиції	Вантажо-оборот авто-транспорту	Обсяг експорту-імпорту товарів	Прямі іноземні інвестиції	Обсяг реалізованих послуг	Роздрібний товарооборот підприємств	Розвиток підприємництва (реалізована продукція чи надані послуги суб'єктами підприємницької діяльності)
Закарпатська область										
Воловецький.....	0,051	1,163	3,250	0,354	0,067	0,346	0,245	0,130	0,402	0,105
Міжгірський.....	0,126	1,097	1,743	0,422	0,170	0,102	0,367	0,185	0,226	0,100
У середньому на 1 особу.....	5594,6 грн.	1728 грн.	159,7 грн.	1745,5 грн.	2208 ткм	2008,3 дол.	291,7 дол.	1825,6 грн.	7407,4 грн.	22021 грн.
Івано-Франківська область										
Косівський.....	0,041	0,932	0,311	0,549	0,249	0,014	0,0009	0,041	0,113	0,167
Верховинський....	0,026	1,364	3,642	0,338	0,062	0,078	0,147	0,186	0,074	0,094
У середньому на 1 особу.....	9862,9 грн.	1864 грн.	156,5 грн.	3094,3 грн.	1070,7 ткм	840,4 дол.	393,9 дол.	1696,8 грн.	9492 грн.	26234 грн.
АР Крим										
Бахчисарайський	0,766	0,911	3,394	0,718	0,552	0,147	0,180	0,213	0,318	0,355
Білогірський.....	0,139	1,145	4,407	0,515	1,179	0,038	0,152	0,080	0,378	0,219
У середньому на 1 особу.....	8170,9 грн.	1808 грн.	18,9 грн.	3467,3 грн.	456,3 ткм	612,5 дол.	417 дол.	4429,2 грн.	11270,2 грн.	28072 грн.

Закінчення таблиці 1

Львівська область											
Сколівський.....	0,168	0,896	14,996	0,770	0,132	0,487	0,004	0,244	0,424	0,141	
Турківський.....	0,005	1,365	3,694	0,188	0,055	0,080	0,000	0,056	0,088	0,068	
У середньому на 1 особу.....	10131,5 грн.	1643,2 грн.	112,9 грн.	3187,6 грн.	1524 ткм	1180 дол.	503,7 дол.	4463,8 грн.	9913,9 грн.	36620 грн.	
Чернівецька область											
Вижницький.....	0,378	0,822	4,384	0,782	0,145	0,642	1,627	0,069	0,282	0,306	
Путільський.....	0,113	0,691	8,568	0,721	0,706	0,351	0,000	0,035	0,092	0,123	
У середньому на 1 особу.....	3461,8 грн.	2354 грн.	221 грн.	2016,2 грн.	1135,4 ткм	240,1 дол.	69,1 дол.	1404,8 грн.	8874,3 грн.	17492 грн.	

* Розраховано за даними головних управлінь статистики областей та АР Крим як співвідношення питомих значень показників районів (на одиницю населення) та питомих середніх значень областей.

на реалізацію комплексу визначених Програмою завдань. Другий – їх реалізація за рахунок місцевих джерел з частковим залученням державних фінансових та інших ресурсів за діючими схемами та механізмами. Третій – запровадження спеціального режиму залучення інвестицій з недержавного сектору в комплексі з використанням прямих державних вкладень, ресурсів органів місцевого самоврядування, коштів міжнародних програм, включаючи перспективну програму ЄС “Карпатський простір”. Оптимальним слід вважати третій варіант, який дасть можливість створити механізми економічного саморозвитку регіону та розширення сфери зайнятості місцевого населення, сконцентрувати кошти державного та місцевих бюджетів і міжнародної допомоги на вирішенні соціальних, екологічних та інфраструктурних завдань.

Серед основних цілей Програми мають бути такі.

1. Створення сприятливих умов для подолання економічної відсталості гірських територій шляхом:

- запровадження спеціального режиму господарювання та інвестиційної діяльності на гірських територіях за рахунок надання інвесторам податкових, митних та інших пільг під час реалізації ними завдань і заходів, передбачених Програмою; визначення меж територій зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності, видів економічної діяльності та програмних заходів, на які він поширюватиметься;

- підвищення інфраструктурної привабливості регіону за рахунок державного сприяння розвитку транспортної мережі, систем зв’язку і телекомунікацій, інженерної підготовки території – мереж електропостачання, водопроводу, каналізації, зберігання та переробки відходів тощо;

- сприяння розвитку традиційних і найперспективніших для регіону видів господарської діяльності: лісівництва, гірського сільського господарства, рекреаційно-туристичної сфери, а також екологічно

сумісних видів промислової діяльності, включаючи переробку місцевих сировинних ресурсів, розвиток альтернативної енергетики;

– розробки та забезпечення реалізації найважливіших для регіону цільових економічних підпрограм (“гірське тваринництво”, “органічна продукція”, “лісовий кластер”, “рекреаційні центри”, “зелений туризм”, “надра Карпат”, “відновлена енергетика” тощо);

– розвитку ринкової інфраструктури в регіоні – оптово-роздрібних ринків, обслуговуючих кооперативів, агенцій територіального розвитку;

– розвитку транскордонної та міжрегіональної економічної співпраці.

2. Підвищення стандартів соціального забезпечення та поліпшення умов життя місцевого населення за рахунок:

– відновлення та розвитку об’єктів соціальної інфраструктури (закладів дитячого дошкільного виховання, освіти, медичного обслуговування, соціальної опіки, охорони правопорядку, фізкультури та спорту) в населених пунктах Українських Карпат з доведенням їх до стандартів сусідніх європейських країн;

– розвитку об’єктів комунального господарства в регіоні (водопостачання, каналізації, а також збирання, зберігання та переробки відходів);

– сприяння розвитку комунальних та інших підприємств побутового обслуговування в населених пунктах;

– розвитку місцевого дорожнього господарства, реконструкції внутрішньої дорожньої мережі поселень, будівництва чи доведення до сучасних стандартів доріг, які сполучають сільські населені пункти та адміністративні центри.

3. Збереження та розвиток етнокультурної спадщини за рахунок:

– реконструкції та належного утримання будинків культури, клубів, бібліотек, народних домів; організації на їх основі осередків культурного життя місцевих громад;

– відновлення та охорони об’єктів історичної, природної та культурної спадщини на гірських територіях;

– сприяння відновленню та розвитку художніх народних промислів.

4. Забезпечення охорони навколишнього природного середовища і техногенно-екологічної безпеки шляхом:

– відновлення лісів та оптимізації структури ландшафтів;

– завершення формування регіональної екологічної мережі в єдиній європейській системі;

– запобігання транскордонному впливу забруднення;

– проведення протипаводкових заходів і заходів із запобігання забрудненню поверхневих і підземних вод;

– вирішення питань збирання, переробки, складування промислових і побутових відходів, недопущення засмічення території;

– проведення протиерозійних заходів, а також захисту ґрунтів від деградації;

– запобігання рекреаційній деградації ландшафтів.

У разі оперативної розробки Програми її основні завдання можна було б планувати на період 2013–2020 рр. Так, на 2013–2014 рр. – включити заходи з розробки, прийняття і внесення змін до чинних нормативно-правових актів, які стосуються забезпечення сталого розвитку гірських територій України, а також одночасно виконувати, згідно з визначеними строками, інші першочергові заходи Програми. У 2015–2020 рр. – передбачити завершення реалізації більшості її зав-

дань і створення необхідного економічного та управлінсько-організаційного базису для досягнення цілей перспективного сталого розвитку регіону.

Основними орієнтирами Програми можуть бути:

- збільшення щонайменше у 3 рази обсягів продукції, робіт і послуг, які виробляються і надаються суб'єктами господарювання та домогосподарствами регіону;
- збільшення удвічі кількості робочих місць у сфері виробництва та надання послуг (без урахування державного сектору);
- зростання доходів зайнятого населення в Українських Карпатах до рівня, не нижчого за середній по областях регіону;
- досягнення середнього по країні рівня забезпечення соціальними та комунальними послугами населення гірських територій Карпат;
- покращення демографічної та міграційної ситуацій, зниження показників зовнішньої трудової міграції не менше ніж удвічі;
- досягнення європейських стандартів якості навколишнього природного середовища Українських Карпат.

Обсяги ресурсів для виконання Програми визначаються у процесі її розробки та формування програмних завдань. Видатки на її реалізацію здійснюватимуться за рахунок залучення коштів інвесторів, державного та місцевих бюджетів тощо. Важливим джерелом фінансування Програми може стати міжнародна фінансова та технічна допомога. Для цього необхідно забезпечити її підтримку з боку програми ЄС “Карпатський простір”.

Зазначаючи актуальність соціально-економічних завдань Програми, хочемо підкреслити значущість активізації роботи з подолання безробіття і створення нових робочих місць. Дійовим механізмом досягнення цих цілей може стати запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності на гірських територіях шляхом створення передбачених чинним законодавством (Господарським кодексом України, ст. 415) спеціальних господарських утворень – територій пріоритетного розвитку (ТПР). Пропонуємо здійснити це у два етапи. Спочатку необхідно запровадити його в тих районах, усі населені пункти яких здобули статус гірських. Це Воловецький та Міжгірський (Закарпатської області), Верховинський (Івано-Франківської), Сколівський та Турківський (Львівської), Путильський (Чернівецької області), які є найбільш економічно відсталими. На другому етапі, з урахуванням результатів функціонування ТПР у цих районах, – розглянути доцільність введення спеціального інвестиційного режиму на інших гірських територіях.

Увесь цей процес необхідно спрямувати на вирішення завдань зі створення робочих місць і розвиток економіки гірських районів з орієнтацією на галузі та продукцію, які пов'язані з місцевою сировинною базою, трудовими навичками місцевого населення та відповідають екологічним стандартам.

Пріоритетними напрямками розвитку економіки слід вважати такі, які забезпечать результативне стале економічне зростання в умовах гірського регіону:

- дорожнє та комунальне господарство, системи зв'язку, природоохоронна інфраструктура;
- агропромислове виробництво та переробка сільськогосподарської продукції;
- лісове господарство, виготовлення виробів з деревини, переробка недеревної лісової продукції;
- туристично-рекреаційна діяльність – об'єкти розміщення, спортивно-розважальні об'єкти, інфраструктура рекреаційних центрів;
- сфера послуг;

- розвиток традиційних народних промислів;
- організація виробництва нових видів високоліквідної екологічно чистої продукції;
- використання нетрадиційних джерел енергії;
- реконструкція діючих виробництв з переходом на прогресивні екологічно чисті технології.

Перелік пріоритетних видів економічної діяльності для ТПР у гірських районах і критерії відповідного відбору та затвердження інвестиційних проектів, які встановлені Кабінетом Міністрів України, слугуватимуть основою для прийняття рішень органами управління ТПР щодо інвестиційних проектів, котрі отримуватимуть преференційну підтримку. Основними інструментами стимулювання інвестиційної діяльності на гірських територіях, як ми вважаємо, мають бути митні (щодо ввезення в Україну матеріалів і сировини, обладнання та комплектуючих до нього для потреб власного виробництва, пов'язаного з реалізацією затверджених інвестиційних проектів) і податкові пільги (включаючи пільги зі сплати ПДВ на операції ввезення в Україну обладнання та комплектуючих до нього для потреб власного виробництва), часткові відшкодування з держбюджету інвестиційних вкладень, дотації за створення нових робочих місць для населення (табл. 2).

Таблиця 2

**Запропонований режим оподаткування,
митного регулювання, відшкодувань і дотацій на ТПР у гірських районах України**

Вид спеціальних господарських утворень	Митні пільги	Пільги з		Відшкодування інвестиційних вкладень	Дотації за створення нових робочих місць
		ПДВ	податку на прибуток		
Території пріоритетного розвитку	Звільнення від сплати ввізного мита строком до 5 років	Звільнення на строк до 5 років	Звільнення на 3 роки; на 4–6-й рік – 50% діючої ставки оподаткування	10% обсягу вкладених інвестицій	10% від діючих в Україні нормативів вартості створення робочого місця

Запровадження через спеціальні територіальні господарські утворення у формі ТПР методів фінансового стимулювання економічної діяльності на гірських територіях відповідатиме як нагальним потребам подолання їх соціально-економічної депресивності, так і міжнародній практиці реалізації гірської політики ⁵.

Висвітлені підходи та положення відображені у проекті Концепції програми сталого розвитку Українських Карпат як складової частини програми ЄС “Карпатський простір”, яка в цілому дістала підтримку на рівні обласних державних адміністрацій регіону і проходить процес громадського обговорення з ініціативи органів влади Закарпатської області. Сподіваємося, що вона буде стимулом для вироблення конструктивних підходів до розв’язання непростих питань розвитку гірських територій в Україні.

Стаття надійшла до редакції 16 липня 2012 р.

⁵ Див.: Кравців В. С., Стадницький Ю. І. Знач. праця; Кравців В. С. Українські Карпати: державна політика та стратегічні пріоритети сталого розвитку. У зб. наук. праць “Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Гірські території: проблеми та перспективи розвитку”, вип. 1 (93). Львів, 2012, с. 3–17.