

## УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 332.14:338.2(234.421.1)

**В. С. КРАВЦИВ,**  
*профессор, доктор экономических наук,*  
*директор Института региональных исследований НАН Украины,*  
**П. В. ЖУК,**  
*кандидат экономических наук, старший научный сотрудник*  
*отдела региональной экологической политики*  
*Института региональных исследований НАН Украины*  
*(Львов)*

### **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНСКИХ КАРПАТ**

*Рассмотрен вопрос о концептуальных основах разработки государственной программы устойчивого развития горного региона Украинских Карпат. Акцентируется внимание на необходимости применения инструментов активизации инвестиционной деятельности на горных территориях как одного из ведущих факторов их устойчивого развития.*

**Ключевые слова:** горный регион, устойчивое развитие, программа, инвестиционная деятельность, Украинские Карпаты.

*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.

Горным регионам, в частности Украинским Карпатам, свойственны такие важные функции, как природно-ресурсная и экологическая. Их этнокультурное наследие является уникальным. При этом горные территории сталкиваются с непростыми вызовами в экономическом и социальном росте вследствие сложных природных условий для развития хозяйства и жизнедеятельности населения и нуждаются в особенной политике регионального развития. Необходимость комплексного подхода к вопросам устойчивого развития горных регионов вызвана требованиями международного сотрудничества, отражена в законодательной и практической деятельности отечественных органов государственного управления, подтверждена ратифицированными Украиной важными международными документами, в частности Рамочной конвенцией об охране и устойчивом развитии Карпат (Закон Украины № 1672–IV от 7 апреля 2004 г.)<sup>1</sup>. Обеспечение комплексного подхода к решению этой проблемы относительно Карпатского региона Европы видится в интегрировании в национальную и региональную политику развития отдельной стратегии, ориентированной конкретно на горные территории. К этому призывает Рекомендация Конгресса местных и региональных властей Совета Европы “Устой-

---

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

чивое развитие горных регионов и опыт Карпатских гор”<sup>2</sup>. Такой подход поддержан и в Украине. Распоряжением Кабинета Министров Украины № 896-р от 21 сентября 2011 г. предусмотрена разработка проекта Государственной программы устойчивого развития Украинских Карпат как составляющей программы ЕС “Карпатское пространство”<sup>3</sup>.

Таким образом, эта проблематика неуклонно трансформируется из научной в практическую и нуждается в соответствующих конструктивных наработках относительно путей и механизмов такого развития. Отдельные предложения по данным направлениям научных исследований освещались ранее<sup>4</sup>, однако уже пришло время определяться с базисными основами, а также практическим содержанием главных инструментов достижения целей устойчивого развития горных территорий. Среди них важное место следует отдать соответствующим государственным и региональным программам, а также ключевым механизмам, к которым, на наш взгляд, относятся механизмы государственной поддержки их развития вместе с созданием условий для привлечения негосударственных финансовых и других ресурсов с целью решения региональных проблем.

Как известно, с точки зрения географии, к горным в Украине относятся территории Украинских (Восточных) Карпат и Крымских гор. Для них характерны сложные структурные проблемы: в сфере экономического развития, на рынке труда, в социальном положении населения, экологии и природопользовании. Показатели экономического развития горных территорий в несколько раз уступают средним по регионам, в которые они входят. Это обусловлено сложными условиями хозяйствования в горных местностях, суженной секторально-отраслевой структурой экономики, низким развитием транспортной и инженерной инфраструктуры. В значительной степени такое положение является следствием отсутствия действенных инструментов по оказанию государственной поддержки развитию хозяйства в горных регионах.

Экономическое отставание горных территорий подтверждает проведенный нами анализ, который охватил по 2 административных района с наибольшим количеством горных населенных пунктов и значительной долей горных территорий с абсолютными высотами больше 400 м над уровнем моря в Закарпатской, Ивано-Франковской, Львовской, Черновицкой областях и АР Крым. В таблице 1 приведены индексы экономического развития (соотношения объемов по тому или иному показателю в расчете на единицу населения в районе и соответствующего удельного показателя по области). Особенно низкими оказались индексы тех районов, все населенные пункты которых принадлежат к горным, – Воловецкий и Межгорский (Закарпатской области), Верховинский (Ивано-Франковской), Сколевский и Турковский (Львовской), Путильский (Черновицкой области). Лишь показатели развития лесного и сельского хозяйства в горных районах выше, чем средние по областям, которые рассчитаны на

<sup>2</sup> См.: Сталій розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір. Рекомендація 296 (2010) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. “Новини Закарпаття” № 126 от 9 ноября 2010 г.

<sup>3</sup> См.: 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>).

<sup>4</sup> См.: К р а в ц и в В. С., С т а д н и ц ь к и й Ю. І. Гірська політика: міжнародні акти та світовий досвід. Львів, ІРД НАН України, 2005, 50 с.; Г о л у б е ц ь М. А., Г н а т і в П. С., К о з л о в с ь к и й М. П. та ін. Концептуальні засади сталого розвитку гірського регіону. Львів, “Поллі”, 2007, 288 с.; К р а в ц и в В. С. Актуальные вопросы формирования политики устойчивого развития горных территорий в Украине. “Экономическое возрождение России” № 1, 2010, с. 118–125; Ж у к П. В. Економічні підйоми у забезпеченні сталого розвитку гірських територій України. “Економіст” № 5, 2011, с. 37–40.

единицу населения, что естественно, учитывая фактическое отсутствие лесо- и сельскохозяйственной деятельности на наиболее заселенных городских территориях. Однако по удельным показателям развития аграрного сектора они значительно уступают сельским равнинным районам; также тут наблюдается тенденция к уменьшению количества продукции сельского хозяйства в абсолютном и относительном значениях. Фактически горные районы имеют преимущество перед равнинными только по удельным показателям развития лесного хозяйства, доля которого в валовой добавленной стоимости в областях не превышает 1% и не может обеспечивать экономическое благополучие местного населения.

Трудности с их экономическим развитием обусловили проблемы занятости местного населения, среди которых особенно острыми являются безработица и гипертрофированная внешняя трудовая миграция. Количество зарегистрированных безработных в 6 указанных горных районах Карпат составляет 3,2 тыс. чел., или 15,6% имеющихся наемных работников; фактически же их значительно больше. Например, в Воловецком и Межгорном районах Закарпатской области количество официально зарегистрированных безработных — 1027 чел., однако численность не занятого трудовой деятельностью населения, установленная центрами занятости в этих районах, — 5669 чел. Всего же в этих 6 горных районах безработных трудоспособного возраста — около 15 тыс. чел. Подавляющее большинство из них — трудовые мигранты, вынужденные работать на экономику других стран. Как следствие, уровень жизни жителей горных территорий Карпат остается низким, обостряются проблемы социально-демографического характера (депопуляция, социальная деградация, “вымывание” интеллектуального потенциала, угроза потери самобытного культурного наследия горцев).

Вместе с тем Украинские Карпаты имеют общегосударственное значение. Особую роль они играют в сохранении био- и ландшафтного разнообразия, регулировании климата, формировании водного, лесного, рекреационного потенциала страны. При этом региону присущи сложные экологические проблемы — значительное уменьшение лесистости и неоптимальная структура ландшафтов, высокая паводковая опасность, эрозия земель, сбрасывание в водоемы загрязненных стоков, неорганизованное накопление бытовых и промышленных отходов и т. п.

Экономические, социальные и экологические вопросы и пути их решения взаимосвязаны и требуют комплексного программного подхода, который позволил бы определить программные цели устойчивого развития и установить направления, пути, мероприятия и средства их достижения; при этом необходимо согласовать возможности органов государственной власти и местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, научных учреждений, общественных организаций и населения региона. Важным для Карпатского региона является также потенциал трансграничного и международного сотрудничества, который может быть использован благодаря европейским программам. Формой комплексной реализации взаимосогласованных задач устойчивого регионального развития могут быть разработка, принятие и выполнение Государственной программы устойчивого развития Украинских Карпат (далее — Программа), целью которой должны быть обеспечение стабильного, сбалансированного развития горных территорий Украинских Карпат, повышение их экономической конкурентоспособности и уровня жизни местного населения, решение задач охраны окружающей природной среды, сохранение природных ресурсов Карпат и богатого этнокультурного наследия региона.

Решение задач устойчивого развития горных территорий и преодоление их экономической и социальной депрессивности могут иметь несколько вариантов. Первый — целевое направление государственных финансовых, материально-технических и других ресурсов на реализацию комплекса определенных Программой

Таблица 1

Индексы экономического развития горных районов Украины в 2010 г. \*

Район	Объем реализованной продукции промышленности	Объем продукции сельского хозяйства	Объем продукции лесного хозяйства	Капитальные инвестиции	Грузооборот автотранспорта	Объем экспорта импорта товаров	Прямые иностранные инвестиции	Объем реальных услуг	Розничный товарооборот предприятий	Развитие предпринимательства (реализованная продукция или предоставленные услуги субъ-ектами предпринимательской деятельности)
<b>Закарпатская область</b>										
Воловецкий.....	0,051	1,163	3,250	0,354	0,067	0,346	0,245	0,130	0,402	0,105
Межгорский.....	0,126	1,097	1,743	0,422	0,170	0,102	0,367	0,185	0,226	0,100
В среднем на 1 чел. ....	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.
<b>Ивано-Франковская область</b>										
Косовский.....	0,041	0,932	0,311	0,549	0,249	0,014	0,0009	0,041	0,113	0,167
Верховинский	0,026	1,364	3,642	0,338	0,062	0,078	0,147	0,186	0,074	0,094
В среднем на 1 чел. ....	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.
<b>АР Крым</b>										
Бахчисарайский	0,766	0,911	3,394	0,718	0,552	0,147	0,180	0,213	0,318	0,355
Белогорский.....	0,139	1,145	4,407	0,515	1,179	0,038	0,152	0,080	0,378	0,219
В среднем на 1 чел. ....	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.

Окончание таблицы 1

Львовская область										
Сколевский.....	0,168	0,896	14,996	0,770	0,132	0,487	0,004	0,244	0,424	0,141
Турковский.....	0,005	1,365	3,694	0,188	0,055	0,080	0,000	0,056	0,088	0,068
В среднем на 1 чел. ....	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.
Черновицкая область										
Вижницкий.....	0,378	0,822	4,384	0,782	0,145	0,642	1,627	0,069	0,282	0,306
Путильский.....	0,113	0,691	8,568	0,721	0,706	0,351	0,000	0,035	0,092	0,123
В среднем на 1 чел. ....	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.

\* Рассчитано по данным главных управлений статистики областей и АР Крым как соотношение удельных значений показателей районов (на единицу населения) и удельных средних значений областей.

задач. Второй – их реализация за счет местных источников с частичным привлечением государственных финансовых и других ресурсов с помощью действующих схем и механизмов. Третий – введение специального режима привлечения инвестиций из негосударственного сектора в комплексе с использованием прямых государственных вложений, ресурсов органов местного самоуправления, финансовых средств международных программ, включая перспективную программу ЕС “Карпатское пространство”. Оптимальным следует считать третий вариант, который даст возможность создать механизмы экономического саморазвития региона и расширения сферы занятости местного населения, сконцентрировать средства государственного и местных бюджетов и международной помощи на решении социальных, экологических и инфраструктурных задач.

Среди основных целей Программы должны быть следующие.

1. Создание благоприятных условий для преодоления экономической отсталости горных территорий путем:

- введения специального режима хозяйствования и инвестиционной деятельности на горных территориях за счет предоставления инвесторам налоговых, таможенных и других льгот при реализации ими задач и мероприятий, предусмотренных Программой; определение границ территорий со специальным режимом инвестиционной деятельности, видов экономической деятельности и программных мероприятий, на которые он будет распространяться;

- повышения инфраструктурной привлекательности региона за счет государственного содействия развитию транспортной сети, систем связи и телекоммуникаций, инженерной подготовки территории – сетей электроснабжения, водопровода, канализации, сохранения и переработки отходов и т. п.;

- содействия развитию традиционных и наиболее перспективных для региона видов хозяйственной деятельности: лесоводства, горного сельского хозяйства, рекреационно-туристической сферы, а также экологически совместимых видов про-

мышленной деятельности, включая переработку местных сырьевых ресурсов, развитие альтернативной энергетики;

– разработки и обеспечения реализации важнейших для региона целевых экономических подпрограмм (“горное животноводство”, “органическая продукция”, “лесной кластер”, “рекреационные центры”, “зеленый туризм”, “недра Карпат”, “возобновляющаяся энергетика” и т. п.);

– развития рыночной инфраструктуры в регионе – оптово-розничных рынков, обслуживающих кооперативов, агентств территориального развития;

– развития трансграничного и межрегионального экономического сотрудничества.

2. Повышение стандартов социального обеспечения и улучшение условий жизни местного населения за счет:

– восстановления и развития объектов социальной инфраструктуры (заведений детского дошкольного воспитания, образования, медицинского обслуживания, социальной опеки, охраны правопорядка, физкультуры и спорта) в населенных пунктах Украинских Карпат с доведением их до стандартов соседних европейских стран;

– развития объектов коммунального хозяйства в регионе (водоснабжения, канализации, а также сбора, хранения и переработки отходов);

– содействия развитию коммунальных и других предприятий бытового обслуживания в населенных пунктах;

– развития местного дорожного хозяйства, реконструкции внутренней дорожной сети поселений, строительства или доведения до современных стандартов дорог, соединяющих сельские населенные пункты и административные центры.

3. Сохранение и развитие этнокультурного наследия за счет:

– реконструкции и надлежащего содержания домов культуры, клубов, библиотек, народных домов; организации на их основе центров культурной жизни местных общин;

– восстановления и охраны объектов исторического, природного и культурного наследия на горных территориях;

– содействия восстановлению и развитию художественных народных промыслов.

4. Обеспечение охраны окружающей природной среды и техногенно-экологической безопасности путем:

– восстановления лесов и оптимизации структуры ландшафтов;

– завершения формирования региональной экологической сети в единой европейской системе;

– предотвращения трансграничного влияния загрязнения;

– проведения противопаводковых мероприятий и мероприятий по предотвращению загрязнения поверхностных и подземных вод;

– решения вопросов сбора, переработки, складирования промышленных и бытовых отходов, недопущения загрязнения территории;

– проведения противоэрозионных мероприятий, а также защиты почв от деградации;

– предотвращения рекреационной деградации ландшафтов.

В случае оперативной разработки Программы ее основные задачи можно было бы планировать на период 2013–2020 гг. Так, на 2013–2014 гг. – включить мероприятия по разработке, принятию и внесению изменений в действующие нормативно-правовые акты, касающиеся обеспечения устойчивого развития горных территорий Украины, а также одновременно выполнять, в соответствии с определенными сроками, другие первоочередные мероприятия Программы. В 2015–2020 гг. – предусмотреть завершение реализации большинства ее задач и создание необхо-

димого экономического и управленческо-организационного базиса для достижения целей перспективного устойчивого развития региона.

Основными ориентирами Программы могут быть:

- увеличение, как минимум, в 3 раза объемов продукции, работ и услуг, которые производятся и предоставляются субъектами хозяйствования и домохозяйствами региона;
- увеличение вдвое количества рабочих мест в сфере производства и предоставления услуг (без учета государственного сектора);
- рост доходов занятого населения в Украинских Карпатах до уровня не ниже среднего по областям региона;
- достижение среднего по стране уровня обеспечения социальными и коммунальными услугами населения горных территорий Карпат;
- улучшение демографической и миграционной ситуаций, снижение показателей внешней трудовой миграции не меньше чем вдвое;
- достижение европейских стандартов качества окружающей природной среды Украинских Карпат.

Объемы ресурсов для выполнения Программы определяются в процессе ее разработки и формирования программных задач. Расходы на ее реализацию будут осуществляться за счет привлечения денежных средств инвесторов, государственного и местных бюджетов и т. п. Важным источником финансирования Программы может стать международная финансовая и техническая помощь. Для этого необходимо обеспечить ее поддержку со стороны программы ЕС “Карпатское пространство”.

Отмечая актуальность социально-экономических задач Программы, хотим подчеркнуть значимость активизации работы по преодолению безработицы и созданию новых рабочих мест. Действенным механизмом достижения этих целей может стать введение специального режима инвестиционной деятельности на горных территориях путем создания предусмотренных действующим законодательством (Хозяйственным кодексом Украины, ст. 415) специальных хозяйственных образований – территорий приоритетного развития (ТПР). Предлагаем осуществить это в два этапа. Сначала необходимо ввести его в тех районах, все населенные пункты которых получили статус горных. Это Воловецкий и Межгорский (Закарпатской области), Верховинский (Ивано-Франковской), Сколевский и Турковский (Львовской), Путильский (Черновицкой области), которые являются наиболее экономически отсталыми. На втором этапе, с учетом результатов функционирования ТПР в этих районах, – рассмотреть целесообразность введения специального инвестиционного режима на других горных территориях.

Весь этот процесс необходимо направить на решение задач по созданию рабочих мест и развитию экономики горных районов с ориентацией на отрасли и продукцию, которые связаны с местной сырьевой базой, трудовыми навыками местного населения и отвечают экологическим стандартам.

Приоритетными направлениями развития экономики следует считать такие, которые обеспечат результативный устойчивый экономический рост в условиях горного региона:

- дорожное и коммунальное хозяйство, системы связи, природоохранная инфраструктура;
- агропромышленное производство и переработка сельскохозяйственной продукции;
- лесное хозяйство, изготовление изделий из древесины, переработка недревесной лесной продукции;
- туристско-рекреационная деятельность – объекты размещения, спортивно-развлекательные объекты, инфраструктура рекреационных центров;
- сфера услуг;

- развитие традиционных народных промыслов;
- организация производства новых видов высоколиквидной экологически чистой продукции;
- использование нетрадиционных источников энергии;
- реконструкция действующих производств с переходом на прогрессивные экологически чистые технологии.

Перечень приоритетных видов экономической деятельности для ТПР в горных районах и критерии соответствующего отбора и утверждения инвестиционных проектов, установленные Кабинетом Министров Украины, будут служить основой для принятия решений органами управления ТПР относительно инвестиционных проектов, которые будут получать преференциальную поддержку. Основными инструментами стимулирования инвестиционной деятельности на горных территориях, как мы считаем, должны быть таможенные (по ввозу в Украину материалов и сырья, оборудования и комплектующих к нему для потребностей собственного производства, связанного с реализацией утвержденных инвестиционных проектов) и налоговые льготы (включая льготы по уплате НДС на операции ввоза в Украину оборудования и комплектующих к нему для потребностей собственного производства), частичные возмещения из госбюджета инвестиционных вложений, дотации за создание новых рабочих мест для населения (табл. 2).

Таблица 2

**Предложенный режим налогообложения, таможенного регулирования, возмещений и дотаций на ТПР в горных районах Украины**

Вид специальных хозяйственных образований	Таможенные льготы	Льготы по		Возмещение инвестиционных вложений	Дотации за создание новых рабочих мест
		НДС	налогу на прибыль		
Территории приоритетного развития	Освобождение от уплаты ввозной пошлины сроком до 5 лет	Освобождение на срок до 5 лет	Освобождение на 3 года; на 4–6-й год – 50% действующей ставки налогообложения	10% объема вложенных инвестиций	10% от действующих в Украине нормативов стоимости создания рабочего места

Введение через специальные территориальные хозяйственные образования в форме ТПР методов финансового стимулирования экономической деятельности на горных территориях будет отвечать как неотложным потребностям преодоления их социально-экономической депрессивности, так и международной практике реализации горной политики <sup>5</sup>.

Освещенные подходы и положения отражены в проекте Концепции программы устойчивого развития Украинских Карпат как составляющей программы ЕС “Карпатское пространство”, которая в целом получила поддержку на уровне областных государственных администраций региона и проходит процесс общественного обсуждения по инициативе органов власти Закарпатской области. Надеемся, что она будет стимулом для выработки конструктивных подходов к решению непростых вопросов развития горных территорий в Украине.

*Статья поступила в редакцию 16 июля 2012 г.*

<sup>5</sup> См.: Кравців В. С., Стадницький Ю. І. Указ. труд; 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.